

ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Д. Ю. Жужа

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ КОНЦЕПЦИИ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

***Аннотация.** Социально-политические, горизонтально-вертикальные проблемы управления ресурсами влияют и зависят от институционализированности принятия решений на местном, государственном, региональном, национальном и транснациональном уровнях. Наиболее подходящим рецептом для решения проблем управления природными ресурсами представляется разработка механизмов управления, разделенных по уровням социальной и институциональной агрегации. Такие механизмы управления будут способствовать выработке компромиссных решений, социальному обучению и созданию более прозрачных и представительных неформальных механизмов принятия решений.*

Все чаще в процесс формирования механизмов управления природными ресурсами вовлечены негосударственные акторы: неправительственные организации (НПО), межправительственные организации (МПО), транснациональные корпорации, международные организации и академические сообщества. Новые акторы служат источником привнесения инновационных инструментов и механизмов регулирования, способствуя распространению позитивных тенденций во властные отношения на политической арене.

***Ключевые слова:** политология, природа, ресурсы, среда, управление, глобализация, режимы, децентрализация, соуправление, концепция.*

Глобализация открыла эпоху контрастов - одна из быстро развивающихся тенденций изменений и стойких проблем - и стимулировала все возрастающую взаимозависимость экономик и обществ через трансграничные потоки информации, идей, технологий, товаров, услуг, капитала и людей. При этом она бросила вызов традиционным сферам ответственности национальных правительств в регулировании и над рынками и видами деятельности. Наряду с государствами - традиционными фигурантами международных отношений - появились новые формы политической организации, транснациональные центры политического влияния и власти. Это региональные объединения, межправительственные политические, финансовые и экономические институты, тысячи международных неправительственных организаций. Быстрые темпы экономической интеграции привели к усилению взаимосвязи мировых рынков и экономик, предполагая высокую степень синхронизации национальных политик по ряду вопросов. Одним из аспектов этой координации высту-

пила необходимость решения проблем окружающей среды - от общих природных ресурсов, таких как рыбного хозяйства и биологического разнообразия до потенциальных трансграничных вторичных эффектов загрязнения по всей земле, по воде и по воздуху. Управленческие подходы, ограниченные по традиционному понятию национального территориального суверенитета не способны защитить нас от глобального масштаба угроз окружающей среде. Для эффективного реагирования на эти проблемы требуется инновационное мышление, новые формы и механизмы глобального управления, международного сотрудничества и взаимодействия.

Развитие современной цивилизации со всей остротой ставит проблему «приручения» стихийных процессов, то есть глобального управления (или, точнее, управляемости - global governance). Она широко обсуждается, но по-разному трактуется. Разразившийся в 2008 г. глобальный финансово-экономический кризис дал новый импульс ее обсуждению, резко высветив разительное несоответствие

между реальной финансово-экономической глобализацией мира и отставанием политической глобализации, – по сути, отсутствием адекватного вызовам XXI в. политического мироустройства¹.

Значительным толчком к развитию идеи глобального управления в рамках глобального общества послужила вышедшая в 1992 г. под редакцией Дж. Розенау (J. Rosenau) и Е.-О. Щемпеля (Е.-О. Szempiel) книга «Управление без правительства: порядок и изменение в мировой политике»². В его понимании управление охватывает деятельность различных правительств, но включает множество других структур и групп. Словосочетание «глобальное управление без глобального правительства» («global governance without global government») сейчас вошло в обиход ученых-международников и подразумевает множественные сети, включающие в себя форумы, конгрессы, съезды и совещания, проводимые государственными и негосударственными акторами по самым различным вопросам миропорядка, а также деятельность международных организаций – меж- и неправительственных³.

Термин «глобальное управление» (global governance) оказался в фокусе широких научных дискуссий главным образом благодаря деятельности В. Брандта и его коллег из Комиссии ООН по глобальному управлению, созданной с целью поиска решения глобальных проблем человечества: загрязнения окружающей среды, бедности, распространения инфекционных заболеваний и пр. В 1995 г. комиссия подготовила доклад «Наше глобальное соседство» (Our global neighborhood). В докладе в качестве обоснования необходимости глобального управления указывается на то, что его развитие является частью эволюции человеческих усилий в деле разумной организации жизни на планете, и этот процесс будет продолжаться всегда. Необходимость построения глобального управления в мире основана на убеждении, что человечеству после эпохи глобальных войн и глобального противостояния предоставляется уникальный шанс принять «глобальную гражданс-

кую этику», которая должна базироваться на совокупности основополагающих ценностей, способных объединить людей всех культурных, политических, религиозных и философских воззрений. Отмечается также, что управление должно быть основано на демократических принципах и осуществляться в соответствии с установленными правовыми нормами, обязательными для всех без исключения.

Конец эпохи агрессивного противостояния двух сверхдержав предоставил человечеству возможность жить в соответствии с едиными ценностями (т.н. «глобальная гражданская этика»), а также правилами поведения, подкрепленных принципами демократии и верховенства закона.

Названная «глобальная этика», как нравственно-нормативная основа эпохи глобального управления, должна предоставлять всем людям следующие основные права:

1) Безопасная жизнь (a secure life). Это право включает не только военный аспект, но и свободу от голода, болезней и подобных угроз. По мнению Комиссии, безопасность человека важна так же, как и государственная безопасность. Право на безопасную жизнь так же включает право жить на безопасной планете. Учитывая беспрецедентный рост населения, подрывающий жизнеобеспечивающие системы природы, необходимым представляется использовать «глобальную власть» для охраны окружающей среды.

2) Справедливость (an opportunity to earn a fair living). К примеру, несправедливым считается положение, когда на 20% населения, проживающего в развитых странах, приходится использование 80% природных ресурсов.

3) Равный доступ к общим благам (глобальным ресурсам). В рамках этого права комиссия предлагала дать Совету по опеке ООН полномочие осуществлять опеку над общими благами.

Связь «глобального управления» и природных ресурсов обсуждалась в дискуссии об «отраслевом» глобальном управлении, о выведении из-под суверенитета государств тех или иных специфических проблем. В первую очередь это касалось экологии. Отдельные исследователи заявляли, что общемировые ресурсы должны быть переданы из-под неэффективного государственного суверенитета под некий международный протекторат, фактически – под реальное глобальное управление. Например, это касается вопроса пресной воды. В этой сфере «дурное

¹ Вебер А.Б. Современный мир и проблема глобального управления// Век глобализации – 2009 - №1 - стр.3-15.

² Rosenau J., Szempiel E. Governance Without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge, 1992.

³ Дробот Г. А. Проблема глобального управления в контексте теории международных отношений// Век глобализации – 2011 - №2 – стр.41-52.

управление» (bad governance) одного государства может иметь глобальные негативные последствия. Часто этот вопрос поднимается в отношении оз. Байкал – крупнейшего резервуара пресной воды.

Global governance как политическое и децентрализованное регулирование глобальных процессов обеспечивает управляемость природных ресурсов Земли. Основу глобального управления составляют режимы, то есть группы правил, которые принимаются правительственными и неправительственными акторами в целях регулирования определенной деятельности вне рамок границ национальных государств. Режимы имеют все признаки глобального управления (отсутствие центральной силы, акторная инклюзивность и т.д.) за исключением того, что они ограничиваются определенной областью международных отношений.

В сфере соуправления природными ресурсами режимы имеют весьма длительную историю, отражающую эволюционный процесс совершенствования и обогащения сотрудничества между странами. В то время как ресурсы, находящиеся под государственным, частным и коллективным владением обладают довольно высокой степенью управляемости, природный потенциал со свободным доступом и общим использованием (экстерриториальные ресурсы), составляющий часть общего мирового наследия, испытывает недостаток контроля. Эти ресурсы подвергаются самой интенсивной эксплуатации, потому что зачастую «общее владение – это ничье владение». Именно это заставляет государства создавать международные режимы охраны глобальных ресурсов.

Необходимо отметить, что среди ученых разнится понимание содержания концепций «глобальных ресурсов» и «общего достояния», которые являются основными объектами глобального управления природными ресурсами

Так, например, по мнению Пола Харцзога «глобальность глобального достояния (global commons) означает, что просто международное внимание было привлечено, а не то, что существуют какие-то эмпирические критерии глобальности»⁴. Продолжая эту логику, можно заключить, что именно глобальная значимость ресурсов и возникающих проблем делает управление этими ресурсами глобальным. Тогда как

«в самом простом понимании, общее достояние на традиционном политическом языке – это собственность, не подлежащая частному владению, независимо от типа управления, применяемого к нему»⁵.

Такое понимание позволяет провести важное различие. Глобальное общее достояние не равно глобальным природным ресурсам. Такие блага как Интернет, радиочастоты можно рассматривать как общее достояние, но к природным ресурсам они не относятся.

Процесс международного институционального закрепления глобального общего достояния начался во второй половине XX века. В 1954 г. в преамбуле Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта впервые была провозглашена идея о существовании общечеловеческого наследия.⁶ В 1966 г. ЮНЕСКО повторила идею об «общем достоянии человечества» в Декларации о принципах международного культурного сотрудничества. Правда, все эти идеи пока еще подразумевали лишь «культурное наследие» человечества. В отношении природных ресурсов идея международного контроля была озвучена развитыми странами в мае 1974 г. во время обсуждений на Генеральной Ассамблее ООН. В преддверии первого нефтяного кризиса, эти предложения были направлены на признание природных ресурсов, особенно, таких как нефть, если не общей собственностью, то хотя бы зонами международной обеспокоенности и совместного управления.⁷

Однако поворотной точкой считается другое событие, а именно, разработанная послом Мальты Арвидом Пардо правовая доктрина «общего наследия человечества». Она была разработана в связи с кодификацией морского права как основа, на которой может базироваться будущий режим морского дна. Предложение подразумевало, что богатства недр океанов не могут быть обращены в государственную собственность и заслуживают разработки в интересах всего человечества. Предложение нашло

⁵ Там же.

⁶ <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001175/117569R.pdf>

⁷ С этим случаем связаны некоторые реалистские и геополитические интерпретации идеи общего наследия, где сама идея общечеловеческого достояния рассматривается как инструмент расширения национальных возможностей крупных держав через установление доступа к ресурсам на территории других стран.

⁴ Hartzog, Paul B. Global Commons: Is Definition Possible? The University of Utah. April 2003.

отражение в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. С этих пор идея общего достояния человечества активно обсуждается, исследуется, развивается практически и уточняется теоретически.

Известный специалист по управлению окружающей средой Оран Янг для теоретического уточнения понятия глобального общего достояния проводит деление всех мировых ресурсов на следующие категории.

- Международные ресурсы. Это физические или биологические системы, которые находятся полностью или в большей части за пределами юрисдикции членов международного сообщества, но находятся в сфере интереса двух или большего количества из них.
- Коллективные природные ресурсы. Это системы, которые протягиваются на юрисдикции двух или более членов международного сообщества.
- Трансграничные ресурсы. Когда действия, хоть и происходят полностью в пределах юрисдикции одного государства, но, тем не менее, затрагивают благосостояние окружающих.⁸

Пол Харцзог предлагает заменить в определении международных ресурсов О. Янга фразу «двух или большего количества из них» на «всех из них» для того, чтобы получилось определение глобальных ресурсов⁹.

Авторы доклада «Наше глобальное соседство», относят к достоянию человечества атмосферу, космическое пространство, океаны вне национальной юрисдикции и другие компоненты окружающей среды – жизнеобеспечивающие системы, которые способствуют поддержанию человеческой жизни.¹⁰ А.И. Костин называет ресурсы мирового океана, околоземного космического пространства и космоса, а также Арктику и Антарктику.¹¹ Международный коллоквиум «Новые перспективы общего наследия человечества» и Международное совещание экспер-

тов по вопросам общего наследия человечества среди общего достояния, относящегося к природным ресурсам и признанного международным сообществом называют морское дно за пределами национальной юрисдикции, биологические ресурсы открытого моря, Антарктику, космическое пространство, Луну и др. небесные тела, жизненно важные для человечества компоненты среды (такие как воздух, почва, вода, флора и фауна), биоразнообразие, глобальный климат, необходимые для выживания продовольственные ресурсы.¹²

Особенно важно подчеркнуть, что глобальным достоянием признаются также некоторые ресурсы, непосредственно связанные с национальными юрисдикциями. Лисинка Улатовска (Lisinka Ulatowska) из Ассоциации Граждан Мира называет глобальным достоянием «области мира и человеческого опыта, которые жизненно необходимы для благосостояния человечества и планеты»¹³. Конечно же, такие области отнюдь не ограничиваются тем, что Харцзог понимал под «глобальными ресурсами». Таким образом, возникает необходимость расширить понятие «глобальных ресурсов» за счет тех ресурсов, которые хоть и относятся к национально-территориальным, но по значимости для выживания человечества критически важных (например, лесные, живые и др. ресурсы¹⁴), т.е. тех ресурсов, которые авторы доклада «Наше глобальное соседство» называют «жизнеобеспечивающими системами», а О. Янг называет «трансграничными ресурсами».

Важным событием общеэкологического значения стала Конференция ООН по окружающей среде, которая прошла в Стокгольме в 1972 г. Стокгольмская декларация впервые обозначила основополагающие для управления природными ресурсами принципы: принцип сохранения природных ресурсов на благо живущих и будущих поколений; принцип сохранения способности Земли воспроизводить возобновимые ресурсы; принцип бережного использования невозобновимых ресурсов и справедливого распределения выгод от их разработки. Главным резуль-

⁸ Young O.R. International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society. Ithaca: Cornell Univ. Press, 1994. Pp. 20-24.

⁹ Hartzog, Paul B. Global Commons: Is Definition Possible? The University of Utah. April 2003.

¹⁰ Commission on Global Governance. Our Global Neighborhood. Oxford University Press, 1995 <http://www.sovereignty.net/p/gov/gganalysis.htm>

¹¹ Костин А.И. Экополитология и глобалистика. Учебное пособие. М., 2005. Стр. 301-327.

¹² <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001175/117569R.pdf>

¹³ Ulatowska Lisinka. Governance of the global commons by the people: a UN lobby. <http://p2pfoundation.ning.com/profiles/blogs/governance-of-the-global>

¹⁴ Также Арктика является скорее зоной, поделенной на несколько национальных юрисдикций, чем областью общего достояния.

татом конференции стало создание постоянно действующего органа ООН – Программы по окружающей среде (ЮНЕП).

Второй важной конференцией стала Конференция ООН по окружающей среде и развитию, состоявшаяся в июне 1992 г. в Рио-де-Жанейро. Представительность конференции была уникальной: в ней приняли участие около девяти тысяч межправительственных и неправительственных организаций. Принятая конференцией «Повестка дня на XXI век» содержала множество пунктов, касающихся сбережения и рационального использования природных ресурсов. Она постулировала необходимость защиты океанов и всех видов морей, рационального использования и освоения их живых ресурсов, сохранения биоразнообразия, защиты атмосферы. Отдельным результатом стало принятие «Заявления о принципах глобального консенсуса по управлению, сохранению и устойчивому развитию всех видов лесов».

В центре внимания государств всегда находился такой элемент общего достояния как *водные ресурсы*. В целях контроля и справедливого использования его ресурсов было разработано международное морское право. Его элементы присутствовали еще в договорах Древнего Рима и Карфагена VI-IV вв. до н.э. В феодальную эпоху монархиями предпринимались попытки распространить власть не только на сухопутную территорию, но и на морские пространства. Но победа буржуазной революции привела к господству принципа свободы открытого моря.

Как таковое международное морское право сложилось во второй половине XX века. Страны достигли консенсуса по поводу принципа использования морей и океанов исключительно в мирных целях. Важными событиями стали подписание Договора о запрещении испытания ядерного оружия в трех средах (1963 г.), а также Договора о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения (1971 г.).

Было проведено три конференции ООН по морскому праву. Особенного внимания заслуживает третья конференция (1973-1982). Несмотря на участие большого числа представителей из 150 стран с разными возможностями и запросами, согласия удалось достичь. Конвенция ООН по морскому праву предполагала создание 12-мильной зоны для судоходства и 200-мильной – для хозяйственной деятельности в океане. Конвенция признавала океан частью обще-

го наследия человечества, а также акцентировала внимание на важном принципе сохранения баланса между экономической деятельностью и природными ресурсами.

Современное морское право имеет весьма разветвленную и комплексную структуру, которая охватывает практически все сферы взаимодействия человека и водных ресурсов. Легитимность принятых правил также не вызывает сомнения: кодификация проходила на общедемократических основах, при участии государств с различными интересами и политическими системами.

Следующим важнейшими глобальными ресурсами являются *полярные регионы*. Регулирование международных отношений в связи с исследованием и освоением Антарктиды началось в 1959 г., с момента заключения Договора об Антарктике. Согласно Договору весь регион Антарктики объявлялся демилитаризованной и безъядерной зоной общего наследия человечества. Кроме того, поощрялось международное сотрудничество и охрана Антарктиды; вступил в силу принцип свободы научных исследований. Дальнейшие правовые разработки были связаны с безопасным освоением богатств Антарктиды. К ним относятся Конвенция о сохранности морских животных в ресурсах Антарктики и Арктики (1980 г.), Конвенция по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики (1988 г.) и другие.

Управление Арктическим регионом построено на взаимодействии пяти арктических стран, каждая из которых отвечает за определенный сектор. Сложность организации регулирования арктическими территориями заключается в том, что в отличие от Антарктики здесь нет континента и подо льдом водные пространства. Однако, притягательность региона связана с колоссальными запасами различных природных ресурсов (биологических, минеральных – по мнению ряда экспертов Арктика представляет собой нефтегазоносный супербассейн¹⁵).

Традиционно внимание политиков, предпринимателей и общественности привлекало регулирование состояния *атмосферы* как важного фактора жизнедеятельности на Земле. Необходимость регулирования климатических ресурсов обосновывается следующими основными причинами. Во-первых,

¹⁵ Нефтяной потенциал оценивается в сотни миллионов тонн нефти, а газовый – в миллиарды кубометров природного газа.

выбросы вредных веществ в атмосферу (например, фреон) способствуют истощению озонового слоя, что в свою очередь ведет к усилению парникового эффекта. Подписание Венской конвенции об охране озонового слоя (1985) и Монреальского протокола (1987) преследовали целью сократить антропогенное влияние на атмосферу. Во-вторых, тенденции глобальных климатических изменений. Киотский протокол, принятый в 1997 г., предназначен для урегулирования этой проблемы. В-третьих, эффект «кислотных дождей». Единственной крупной договоренностью в этой сфере стала Конвенция по трансграничному загрязнению воздуха (1979).

Большие надежды связываются с освоением, использованием и управлением *ресурсами космоса и околоземного космического пространства*. Эксперты придерживаются мнения о том, что некоторые ресурсные проблемы человечества могут быть решены путем разработки и эксплуатации астероидов, а также создания космической электростанции, работающей на солнечной энергии. Однако, в настоящий момент, соуправление космическим пространством ограничивается абстрактными правилами международного космического режима. Его основа – это Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела (1967). Договор устанавливает следующие основные принципы космического права: свобода исследования и использования космического пространства; запрещение национального присвоения его частей; запрет выводить на орбиту Земли любые объекты с оружием массового поражения. В целом, освоение космоса – это проблема и задача глобального масштаба, затрагивающая интересы всего человечества и требующая сложения усилий ряда стран.

Многостороннее сотрудничество ведется в сфере управления сохранением биоразнообразия. В частности Конвенция о биоразнообразии определяет правила защиты исчезающих видов животных и механизм квотирования добычи «живых ресурсов».

В конце 1980-х гг. у глобального управления ресурсами появилась своя «идеология» в виде концепции «устойчивого развития». Зародившись в 1987 г. на сессии Генеральной Ассамблеи ООН, она трансформировалась в настоящую глобальную систему в начале XXI века. Широко распространено следующее определение устойчивого развития: «это такое развитие, которое удовлетворяет потребности

настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности»¹⁶. Основная задача концепции – способствовать достижению оптимальных социально-экономических результатов с минимальным ущербом для окружающей среды. Интересно, что в качестве предшественника концепции «устойчивого развития» называют ноосферную теорию В.И. Вернадского, которую он разрабатывал в первой половине XX века¹⁷. К примеру, его концепция утверждает, что необходимый переход к ноосферному этапу должен сопровождаться объединением человечества.

В конце XX века мировое сообщество столкнулось со многими ограничениями межправительственного решения проблем управления экологическими ресурсами. Среди них можно назвать малоэффективные или слишком общие для того, чтобы вызвать серьезные действия договоры, чрезмерная бюрократичность международных организаций, коррупция элит.

С этих пор мировое сообщество признало необходимость вовлечения в процесс регулирования глобальных проблем новых акторов. Правительственно-межправительственная система должна была разделить власть с нарождающейся гражданско-частной системой.

Но сама идея привлечения к экологическому регулированию неправительственных акторов появилась еще в середине XX века. Джулиан Хаксли, который основал ЮНЕСКО в 1946 г., также основал Международный союз охраны природы (и природных ресурсов) в 1948 г. Именно эта организация лоббировала в Генеральной Ассамблее в 1968 г. принятие резолюции №1296, которая подразумевала «аккредитацию» в ООН определенных НПО.

Но первым крупным событием, объединившим усилия традиционных и нетрадиционных участников природоохранного процесса, стала Конференция ООН по окружающей среде и развитию (1992 г.).

Принцип соуправления с участием государств, гражданского общества и бизнеса по сегодняшний момент является важной частью концепции «устойчивого развития». Декларация тысячелетия ООН (2000 г.) и решения Всемирного саммита ООН по ус-

¹⁶ Наше общее будущее. - М., 1989. - С. 50

¹⁷ Вернадский В.И. Несколько слов о ноосфере// <http://www.trypillya.kiev.ua/vernadskiy/noosf.htm>

стойчивому развитию в Йоханнесбурге (ЮАР, 2002) признали два основных принципа современного мира: множественность участников глобализации, а также необходимость создания системы глобального управления с участием различных акторов.

А.В. Торкунов отмечает тенденцию более активного взаимодействия ООН с общественностью и социально ответственным бизнесом¹⁸. Организация Объединенных Наций – это не только основа старой межправительственной модели управления, но и, на данный момент, основа формирующейся модели частно-государственного партнерства.

На языке ООН частно-государственное (или, скорее, частно-государственно-гражданское) партнерство обозначается словосочетанием «*договоры второго типа*» («Type II outcomes»). Эти договоры подразумевают взаимодействие между «правительствами, региональными группами, местными властями, неправительственными акторами, международными институтами и частным сектором»¹⁹. Саммит в Йоханнесбурге обозначил такие договоры в качестве основы стратегии устойчивого развития. «Договоры первого типа», то есть межправительственные соглашения, стали неадекватными современным реалиям. Кроме того, включение в процесс управления частного и третьего секторов обещало повысить гибкость и улучшить реализацию политики устойчивого развития.

Новый подход, часто обозначаемый как «партнерский» (partnerships approach), усиливал такой важный принцип как участие. В связи с этим выделяется несколько пунктов, отражающий позитивный характер перемен:

- Дж. Рагги считает, что государство имеет ограниченные ресурсы, информацию и навыки. Именно это заставляет их обращаться к другим акторам²⁰.

¹⁸ См. подробнее: Современные международные отношения. Учебник / Под. ред. А.В. Торкунова. — М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1999.

¹⁹ UN, Guiding Principles for Partnerships for Sustainable Development ('type 2 outcomes') to be Elaborated by Interested Parties in the Context of the World Summit on Sustainable Development (WSSD), Explanatory note by the Vice-Chairs Jan Kara and Diane Quarless, 07/06/2002.

²⁰ Джон Д. Рагги. Территориальная структура в конце тысячелетия. пер. Евтушенко Е.А.// http://www.worldpolit.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=75&Itemid=40

- Партнерский подход заметно уменьшает разрыв между обществами и глобальными институтами, до недавнего времени являвшимися центрами дискуссий и принятия решений по экологическим вопросам.
- Подчинение договорам, касающихся проблематики природных ресурсов, идет теперь на основе консенсуса.

Конечно же, не все исследователи положительно оценивают произошедшую перемену в области устойчивого развития и управления. Например, Ф. Паттберг с соавторами²¹ считают, что те проблемы, которые намеревалось решить введение практики «договоров второго типа» – преодолеть дефицит регуляции, реализации и участия – до сих пор не преодолены, и произошедшие реформы мало способствуют их решению. Также они привлекают внимание к проблеме «Север – Юг» в рамках «партнерского» сотрудничества. Дело в том, что именно страны «Севера» до сих пор преобладают в учреждении, финансировании и управлении частно-публичным сотрудничеством. Из десяти самых активных в управлении ресурсами и, в частности, во время саммита в Йоханнесбурге, стран (Италия, США, Япония, Австралия, Франция, Индонезия, Канада, ЮАР, Германия, Швеция) только две относятся к развивающимся.²² И даже в ситуациях, когда страны «Юга» представлены в договорах, инициатива, власть и лидерство все равно принадлежат индустриально развитым государствам.

Важную роль в управлении природными ресурсами стали играть научные сообщества. Это сети и группы, включающие ученых, технических специалистов, занимающиеся проблемами определенной политической области. Они не только создают научно-объективный фундамент для управления. Это также влиятельные группы интересов, которые сделали значительный вклад в формирование международных режимов управления ресурсами. Например, режим Антарктики отражал во многом интересы именно научных сообществ: присутствовал акцент на исследовательской деятельности, а также

²¹ См. Biermann, Frank; Chan, Man-san; Mert, Aysem; Pattberg, Philipp. Multi-stakeholder Partnerships for Sustainable Development: Does the Promise Hold? Vrije Universiteit Amsterdam, Netherlands, 2007.

²² Global Sustainability Partnership Database, Version 1, Institute for Environmental Studies, Vrije Universiteit Amsterdam, 2007.

исключалась военная эксплуатация пространства Антарктики. В целом интересы научных сообществ характеризует аполитичность, нейтральность и исследовательский акцент.²³

Неправительственные организации, транснациональные корпорации, научные сообщества и другие акторы прочно включены в современные вопросы управления природными ресурсами и охраны окружающей среды. Такое широкое участие помогает не только этим новым участникам заявить о своих интересах, но и правительствам получить выгоды из особенностей новой парадигмы.

Через призму фукианской теории (eco-)governmentality соперничество двух типов сотрудничества, впервые выделенных на саммите ООН по устойчивому развитию, отражает и противостояние двух механизмов управления.

Первый тип на саммите был представлен сторонниками т.н. «Глобального соглашения» (Global Deal). Эта в первую очередь датская и южноафриканская инициатива²⁴, которая ставила своими задачами облегчение долгов развивающимся странам, обеспечение честной торговли и доступа странам «Юга» на рынки «Севера». Авторы подчеркивали несправедливость эксплуатации колоний, которая имела место в истории, а главной своей целью признавали искоренение бедности. При этом они исходили из необходимости увеличить влияние науки в деле принятия решений по обеспечению устойчивого развития и призывали увеличить приток финансовых ресурсов для реализации проектов. Но то, что в действительности позволяет отнести «Глобальную сделку» к «договорам первого типа» - это их предпочтение фиксированных структур в качестве основных субъектов управления. Принципы государствоцентризма и иерархии заставляют рассматривать идеи «Глобальной сделки» в качестве своеобразной формы принуждения в целях обеспечения устойчивого развития.

²³ Buck, Susan J. *The Global Commons: An Introduction*. Washington, D.C.: Island Press, 1988. P. 9.

²⁴ См. Denmark, *Non-paper: World Summit on Sustainable Development – «A Global Deal»*, (Denmark, 2001); South Africa, *From Rio to Johannesburg: a Global Deal for the further implementation of Agenda 21 towards sustainable development*, (2002); и DEAT, *People, Planet, Prosperity: Towards a New Global Deal*, (Pretoria; DEAT, 2002).

Карл Дэз²⁵ находит сходство между намерениями авторов «Глобального соглашения» регулировать жизненные и природные процессы ради устойчивого развития и появлением био-политики в XIX веке, которое описал М. Фуко: «технологии власти и знания принимают во внимание процессы жизни и принимаются их контролировать и изменять»²⁶. Такая дисциплинарная организация «власти-знания» не предполагает сотрудничества государственного центра с общественными и корпоративными силами. Взамен предлагается наделить некий центр полномочиями, позволяющими проводить биополитические и интервенционистские стратегии.

Второй тип, основанный на либеральных техниках (liberal governmentality), исходит из критики интервенционистского подхода: «сейчас очевидно, что традиционных структур международных отношений, вовлекающих суверенные государства, недостаточно, чтобы достигнуть устойчивого развития»²⁷. Он, в противоположность первому, оставляет место для самовыражения нетрадиционных акторов политической системы.

Глобальные проблемы в этом подходе понимались по-другому. Вместо «структурного и реляционного» представления о бедности, в новом подходе она стала рассматриваться как недостаток ресурсов. Фиксированные структуры предлагалось заменить свободным рынком, который, с точки зрения теоретиков этого подхода, способен справиться с возникающими проблемами. Именно поэтому такая организация устойчивого развития основана на добровольных договорах и самоорганизации акторов.

Именно этому варианту устойчивого развития в итоге отдали предпочтение на Всемирном саммите в Йоханнесбурге; вернее, его приняли как дополнение к старой модели.

Своеобразным развитием результатов Саммита в Йоханнесбурге занялась конференция «Глобальные практики управления природными ресурсами: роль

²⁵ Death, Carl. *One World Comes to One Country? Governing Sustainable Development From the Johannesburg Summit*. Ph.D thesis, University of Aberystwyth, 2009.

²⁶ Фуко Мишель. *Воля и истине: по ту сторону знания, власти и сексуальности. Работы разных лет*. Пер. с франц.- М., Касталь, 1996. Стр. 247.

²⁷ K. Von Moltke. *Governments and International Civil Society in Sustainable Development: A Framework // International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2, (2002), p. 343.

гражданского общества в странах с переходной экономикой» (Санкт-Петербург, 2006 г.). Организаторы конференции ввели новый термин «ядра глобального дизайна»²⁸. Под ним понимаются «центры, в которых формируются новые практики управления при участии акторов, представляющих разные сети, иерархии и страны»²⁹. ООН, Европейский союз, процесс по борьбе с нелегальным рубкам FLEG, Киотский протокол, Конвенция по биоразнообразию – это все примеры центров «глобального дизайна», причем первые два относятся к «фиксированным», а остальные – к «мобильным». В данных центрах разрабатываются свои правила и практики управления, которые потом перебрасываются на другие области.

Организаторы фиксируют важный сдвиг, произошедший в управлении природными ресурсами. Управление стало «многоакторным», комбинирующим усилия, как государств, так и гражданского общества и бизнес-структур. Гражданское общество берет на себя роль «социальных предпринимателей», внедряющих инновационные практики «глобального дизайна» управления в своих областях, а представители бизнеса, как ядра корпоративного дизайна, разрабатывают «социальную и экологическую политику, внедряют независимый аудит, системы добровольной сертификации. Все это помогает сбалансировать экономические, экологические и социальные аспекты управления природными ресурсами»³⁰. Взаимодействие всех этих центров образует контуры того, что можно назвать сетевым управлением природными ресурсами.

На сегодняшний день основу системы управления природными ресурсами по-прежнему составляют государства, объединенные фундаментом

ООН. Однако, тенденции свидетельствуют о важных сдвигах, в первую очередь о перераспределении ответственности между все большим количеством центров и акторов, о подключении к процессам управления ресурсами НПО и транснациональных корпораций. «В мире, где действуют тысячи разнообразных акторов, решения, принятые десятком или несколькими десятками из них (например, двадцаткой наиболее экономически влиятельных стран), вряд ли могут быть эффективными. В свою очередь, бизнес все более активно вторгается в социальную и политическую сферы», «государства зачастую действуют по образцу корпораций», «регионы ряда стран активно действуют на наднациональном уровне (в частности, в рамках ЕС), а НПО выступают инициаторами межправительственных соглашений»³¹.

Взаимодействие двух традиций рождает феномен переходного периода, который характеризуется плюрализмом используемых механизмов и рамок: многосторонних и двухсторонних, обязывающих и рекомендательных, горизонтально и вертикально администрированных.

Таким образом, эффективное управление природными ресурсами «имеет возможность отвечать критериям устойчивого развития и повышать социально-экологическое благосостояние населения только тогда, когда федеральные, региональные, местные власти, бизнес, общество в целом работают совместно над поиском наиболее эффективных инструментов и методов решения проблем»³². На национальном уровне необходимы государственные программы, законы и согласование интересов всех слоев общества и хозяйственных структур³³.

²⁸ Термин имеет много общего со «сферами компетенции» Дж. Розенау.

²⁹ http://www.enwl.net.ru/spbeco/enwl/2006/02/26_15.htm

³⁰ Там же.

³¹ Лебедева М.М. Политические основания современного мирового кризиса// Политика – 2009-№3(54) – стр. 53 http://www.politeia.ru/content/pdf/Politeia_Lebedeva-2009-3.pdf

³² Яковлева И.Ю. Роль государства в построении эколого-ориентированного общества в России// Власть-2011-08. С. 49-52.

³³ Кручинина Н.В. Проблемы управления охраной окружающей среды в регионе в условиях перехода к устойчивому развитию // Экономика и природопользование, 2007, №16(55), с. 117–121.

Библиография

1. Вебер А.Б. Современный мир и проблема глобального управления// Век глобализации – 2009 - №1 - стр.3-15
2. Вернадский В.И. Несколько слов о ноосфере//
3. <http://www.trypillya.kiev.ua/vernadskiy/noosf.htm>
4. Джон Д. Рагги. Территориальная структура в конце тысячелетия. пер. Евтушенко Е.А.//
5. http://www.worldpolit.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=75&Itemid=40
6. Дробот Г. А. Проблема глобального управления в контексте теории международных отношений// Век глобализации – 2011 - №2 – стр.41-52
7. Кручинина Н.В. Проблемы управления охраной окружающей среды в регионе в условиях перехода к устойчивому развитию // Экономика и природопользование, 2007, №16(55)
8. Костин А.И. Экополитология и глобалистика. Учебное пособие. М., 2005.
9. Лебедева М.М. Политические основания современного мирового кризиса// Полития – 2009-№3(54)
10. http://www.politeia.ru/content/pdf/Politeia_Lebedeva-2009-3.pdf
11. Наше общее будущее.- М.,1989.
12. Современные международные отношения. Учебник / Под. ред. А.В. Торкунова. — М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1999
13. Фуко Мишель. Воля и истине: по ту сторону знания, власти и сексуальности. Работы разных лет. Пер. с франц.- М., Касталь, 1996.
14. Яковлева И.Ю. Роль государства в построении экологоориентированного общества в России//Власть-2011-08
15. Biermann, Frank; Chan, Man-san; Mert, Aysem; Pattberg, Philipp. Multi-stakeholder Partnerships for Sustainable Development: Does the Promise Hold? Vrije Universiteit Amsterdam, Netherlands, 2007
16. Buck, Susan J. The Global Commons: An Introduction. Washington, D.C.: Island Press, 1988.
17. Commission on Global Governance. Our Global Neighborhood. Oxford University Press, 1995 <http://www.sovereignty.net/p/gov/gganalysis.htm>
18. Denmark, Non-paper: World Summit on Sustainable Development – «A Global Deal», (Denmark, 2001); South Africa, From Rio to Johannesburg: a Global Deal for the further implementation of Agenda 21 towards sustainable development, (2002); и DEAT, People, Planet, Prosperity: Towards a New Global Deal, (Pretoria; DEAT, 2002).
19. Death, Carl. One World Comes to One Country? Governing Sustainable Development From the Johannesburg Summit. Ph.D thesis, University of Aberystwyth, 2009
20. Global Sustainability Partnership Database, Version 1, Institute for Environmental Studies, Vrije Universiteit Amsterdam, 2007
21. Hartzog, Paul B. Global Commons: Is Definition Possible? The University of Utah. April 2003
22. K. Von Moltke. Governments and International Civil Society in Sustainable Development: A Framework // International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, 2, (2002)
23. Ostrom, E. Governing the Commons – The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge: Cambridge University Press, 1990. P. 30
24. Rosenau J., Czempiel E. Governance Without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge, 1992
25. Soroos, Marvin S. The Endangered Atmosphere: Preserving a Global Commons. Columbia, SC: University of South Carolina Press, 1997. P. 215-221
26. Soroos, Marvin S. Garrett Hardin and tragedies of global commons // Handbook of Global Environmental Politics. Dauvergne, Peter (ed.), Northampton, MA: Edward Elgar, 2005
27. Young O.R. International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society. Ithaca: Cornell Univ. Press, 1994. Pp. 20-24
28. Torfing, Jacob. Governance network theory: towards a second generation. // European political science: 4, 2005.

29. Ulatowska Lisinka. Governance of the global commons by the people: a UN lobby. <http://p2pfoundation.ning.com/profiles/blogs/governance-of-the-global>
30. UN, Guiding Principles for Partnerships for Sustainable Development ('type 2 outcomes') to be Elaborated by Interested Parties in the Context of the World Summit on Sustainable Development (WSSD), Explanatory note by the Vice-Chairs Jan Kara and Diane Quarless, 07/06/2002.
31. <http://philosophy.spbu.ru/userfiles/govern/14%20%D0%BC%D0%B0%D1%8F%202009%20%D0%B3%20%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82.doc>
32. http://www.enwl.net.ru/spbeco/enwl/2006/02/26_15.htm
33. <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001175/117569R.pdf>
34. <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001175/117569R.pdf>

References (transliteration)

1. Veber A.B. Sovremennyy mir i problema global'nogo upravleniya// Vek globalizatsii – 2009 - №1 - str.3-15
2. Vernadskiy V.I. Neskol'ko slov o noosfere//
3. <http://www.trypillya.kiev.ua/vernadskiy/noosf.htm>
4. Dzhon D. Raggi. Territorial'naya struktura v kontse tysyacheletiya. per. Evtushenko E.A.//
5. http://www.worldpolit.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=75&Itemid=40
6. Drobot G. A. Problema global'nogo upravleniya v kontekste teorii mezhdunarodnykh otnosheniy// Vek globalizatsii – 2011 - №2 – str.41-52
7. Kruchinina N.V. Problemy upravleniya okhranoy okruzhayushchey sredy v regione v usloviyakh perekhoda k ustoychivomu razvitiyu // Ekonomika i prirodopol'zovanie, 2007, №16(55)
8. Kostin A.I. Ekopolitologiya i globalistika. Uchebnoe posobie. M., 2005.
9. Lebedeva M.M. Politicheskie osnovaniya sovremennogo mirovogo krizisa// Politika – 2009-№3(54)
10. http://www.politeia.ru/content/pdf/Politeia_Lebedeva-2009-3.pdf
11. Nashe obshchee budushchee.- M.,1989.
12. Sovremennye mezhdunarodnye otnosheniya. Uchebnik / Pod. red. A.V. Torkunova. — M.: «Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya» (ROSSPEN), 1999
13. Fuko Mishel'. Volya i istine: po tu storonu znaniya, vlasti i seksual'nosti. Raboty raznykh let. Per. s frants.- M., Kastal', 1996.
14. Yakovleva I.Yu. Rol' gosudarstva v postroenii ekologoorientirovannogo obshchestva v Rossii//Vlast'-2011-08
15. Biermann, Frank; Chan, Man-san; Mert, Aysem; Pattberg, Philipp. Multi-stakeholder Partnerships for Sustainable Development: Does the Promise Hold? Vrije Universiteit Amsterdam, Netherlands, 2007
16. Buck, Susan J. The Global Commons: An Introduction. Washington, D.C.: Island Press, 1988.
17. Commission on Global Governance. Our Global Neighborhood. Oxford University Press, 1995 <http://www.sovereignty.net/p/gov/gganalysis.htm>
18. Denmark, Non-paper: World Summit on Sustainable Development – «A Global Deal», (Denmark, 2001); South Africa, From Rio to Johannesburg: a Global Deal for the further implementation of Agenda 21 towards sustainable development, (2002); i DEAT, People, Planet, Prosperity: Towards a New Global Deal, (Pretoria; DEAT, 2002).
19. Death, Carl. One World Comes to One Country? Governing Sustainable Development From the Johannesburg Summit. Ph.D thesis, University of Aberystwyth, 2009
20. Global Sustainability Partnership Database, Version 1, Institute for Environmental Studies, Vrije Universiteit Amsterdam, 2007
21. Hartzog, Paul B. Global Commons: Is Definition Possible? The University of Utah. April 2003
22. K. Von Moltke. Governments and International Civil Society in Sustainable Development: A Framework // International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, 2, (2002)
23. Ostrom, E. Governing the Commons – The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge: Cambridge University Press, 1990. P. 30

24. Rosenau J., Czempiel E. *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, 1992
25. Soroos, Marvin S. *The Endangered Atmosphere: Preserving a Global Commons*. Columbia, SC: University of South Carolina Press, 1997. P. 215-221
26. Soroos, Marvin S. *Garrett Hardin and tragedies of global commons // Handbook of Global Environmental Politics*. Dauvergne, Peter (ed.), Northampton, MA: Edward Elgar, 2005
27. Young O.R. *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca: Cornell Univ. Press, 1994. Pp. 20-24
28. Torfing, Jacob. *Governance network theory: towards a second generation*. // *European political science*: 4, 2005.
29. Ulatowska Lisinka. *Governance of the global commons by the people: a UN lobby*. <http://p2pfoundation.ning.com/profiles/blogs/governance-of-the-global>
30. UN, *Guiding Principles for Partnerships for Sustainable Development ('type 2 outcomes') to be Elaborated by Interested Parties in the Context of the World Summit on Sustainable Development (WSSD)*, Explanatory note by the Vice-Chairs Jan Kara and Diane Quarless, 07/06/2002.
31. <http://philosophy.spbu.ru/userfiles/govern/14%20%D0%BC%D0%B0%D1%8F%202009%20%D0%B3%20%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82.doc>
32. http://www.enwl.net.ru/spbeco/enwl/2006/02/26_15.htm
33. <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001175/117569R.pdf>
34. <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001175/117569R.pdf>