

Европа: от устойчивого развития к стабильному

Алексей Гусев

XX в. принес человечеству немало благ, связанных с бурным развитием научно-технического прогресса, и в то же время поставил жизнь на Земле на грань экологической катастрофы. Рост населения, интенсификация добычи природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ, приводят к коренным изменениям в окружающей среде и отражаются на самом существовании человека.

Появление централизованной и структурированной экологической политики характерно для XX в. прежде всего из-за использования индустриальной модели потребления ресурсов, что привело в последние несколько десятилетий к небывалой деградации природной среды во всех европейских странах. Однако именно они одними из первых отметили, что благоприятное для человека состояние окружающей природной среды является одной из составляющих высокого качества жизни.

Масштабность экологических проблем вызвала соответствующую реакцию на различных уровнях европейского и мирового сообществ. Появление «зеленых» партий, начавших свою деятельность с разовых акций протеста, а затем превратившихся в определенную политическую силу, их высокая активность, стало ответом на возросший уровень движений гражданского общества.

ГУСЕВ Алексей Александрович – доктор политических наук, ведущий научный сотрудник Института Европы РАН. *E-mail:* alexeyguseff@yandex.ru

Ключевые слова: Европейский союз, экологическая политика, национальное регулирование, охрана окружающей среды.

На уровне государственных и международных институтов произошло осознание необходимости проведения централизованной структурированной экологической политики, цель которой – снижение масштабов загрязнения природной среды в Европе за счет введения жестких стандартов на все виды выбросов и сбросов, а также стимулирование внедрения ресурсосберегающих технологий.

Экологическая политика Европейского сообщества

Европейское сообщество в последние 50 лет осуществляло собственную политику по охране окружающей среды¹. За этот период Сообществом, а позднее и Европейским союзом, были проведены значительные по масштабу природоохранные мероприятия, создана правовая база контроля, регулирования и координации экологической деятельности государств – членов ЕС, разработаны и внедрены новые подходы к защите и улучшению качества окружающей среды. ЕС является одним из лидеров в природоохранном сотрудничестве как на европейском континенте, так и в мире. При этом экологическая политика и деятельность Союза неразрывно связана с глобальными мероприятиями в сфере защиты окружающей среды, в том числе проводимыми под эгидой ООН.

Защита окружающей среды является одним из приоритетов в деятельности ЕС наряду с другими направлениями европейской интеграции. Союз обладает полномочиями по международному сотрудничеству в экологической сфере и в области защиты окружающей среды.

Изначально учредительный договор не предоставлял Европейскому сообществу полномочий по охране окружающей среды. Сообщество лишь косвенно затрагивало природоохранную сферу.

Однако в связи с обострением экологического кризиса на Европейском континенте возникла необходимость осуществления собственных экологических мер на уровне Сообщества.

В 70-х годах на заседании глав государств Европейского сообщества были приняты решения о развитии деятельности организации по защите окружающей среды. При этом положения учредительного договора не были пересмотрены, а компетенция структур Сообщества в области охраны окружающей среды по-прежнему отсутствовала. Поэтому его деятельность в экологической сфере стала осуществляться за счет реализации дополнительной компетенции, предоставленной статьями учредительного договора.

Следует выделить пять этапов формирования экологической политики в Европе.

Первый этап (1957–1971 гг.) характерен отсутствием компетенции у стран Европейского сообщества в сфере окружающей среды.

В этот период проводились лишь единичные факультативные мероприятия. Первоначально сфера деятельности «окружающая среда» не была выделена Римским договором 1957 г. как часть общеевропейской интеграции. Однако вопросы экологии определяли границы правового

регулирования создания общего рынка стран Европейского экономического сообщества (ЕЭС), что, например, отражается в ст. 36 договора, которая позволяет государствам-членам вводить ограничения на импорт, экспорт, транзит в товарном обороте по соображениям экологической безопасности. В целом, несмотря на отсутствие общей политики в данной сфере, Сообщество было подготовлено к расширению своей деятельности в экологическом направлении. Проблемы окружающей среды затрагивались в большей степени вторичным правом Сообщества, особенно в документах, направленных на осуществление сельскохозяйственной и энергетической политики стран ЕЭС.

Второй этап (1972–1985 гг.) связан с проведением начальных мероприятий по защите окружающей среды странами Европейского сообщества, появлением первых программ действий в этой сфере, начальным развитием правового регулирования в области экологии.

В 1972 г. Совет глав правительств стран – членов ЕЭС принял решение о расширении компетенции Сообщества в новых областях, в том числе в области окружающей среды. Однако в первичное право Сообщества изменения внесены не были. Все решения в новой сфере деятельности принимались через статьи Римского договора 1957 г., которые позволяли ЕЭС для достижения целей Сообщества предпринимать действия в сферах, не обозначенных в учредительном договоре. Подобное расширение компетенции получило название «эффект перелива».

Регулирование новой области интеграции проводилось в основном изданием директив – актов гармонизации права государств-членов.

ЕЭС присоединилось к ряду важнейших международных конвенций по охране окружающей среды, например, Конвенции об охране дикой флоры и фауны и природных мест обитания в Европе (1979 г.), Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979 г.), Международному соглашению по тропической древесине (1983 г.).

Таким образом, второй этап прошел под знаком становления политики Сообщества в отношении окружающей среды и разработки основных положений её правового регулирования.

Третий этап (1986–1991 гг.) можно охарактеризовать как закрепление компетенции в области охраны окружающей среды за институтами Европейского сообщества. Единый европейский акт (1986 г.) внёс изменения в договор об учреждении ЕЭС (1957 г.). В нем впервые были определены цели и задачи, принципы и направления политики Сообщества по охране окружающей среды. В отношениях между Европейским сообществом и его государствами-членами был внедрён принцип субсидиарности, что означает, что Сообщество осуществляет свою деятельность в области экологии в той мере, в которой цели экологической политики могут быть реализованы на его уровне лучше, чем отдельными государствами-членами. Во вторичном праве наблюдается рост правового регулирования природоохранной дея-

тельности на основе регламентов – актов экологического законодательства государств-членов.

В этот период первостепенное значение для Сообщества имели вопросы внедрения системы оценки возможного воздействия на окружающую среду, экологического мониторинга, распространения экологической информации и обеспечения доступа общественности к ней и особенно финансирования природоохранных мероприятий. На данном этапе становление политики Европейского сообщества, касающейся окружающей среды и её правового регулирования, в основных чертах завершилось.

С 1972 г. было принято около 200 законодательных актов, регулирующих проблемы промышленных отходов, загрязнения воды и воздуха. Характерной чертой этого периода был вертикальный и секторальный подход к экологическим проблемам, на нем базировались первые программы действий Сообщества по защите окружающей среды.

Четвертый этап (1992–2002 гг.) – это совершенствование экологической политики Европейского союза. За это время были обозначены основные рамки текущей экологической политики за счет институционального закрепления вопросов экологической политики и проблем окружающей среды в договорах ЕС.

Договор о Европейском союзе (1992 г.) внёс коррективы. В дальнейших договорах размещение положений, касающихся окружающей среды, изменилось, но смысл остался тем же.

Сегодня цели и задачи политики ЕС в отношении окружающей среды

формулируются следующим образом:

- сохранение, защита и улучшение состояния окружающей среды;
- забота о защите здоровья людей;
- достижение рационального использования природных ресурсов;
- содействие на международном уровне мерам, направленным на решение региональных и глобальных проблем охраны окружающей среды.

Важно отметить, что экологическая политика ЕС носит «сквозной» характер, что было закреплено Маастрихтским договором (Декларацией № 20).

Деятельность Европейского союза в области охраны окружающей среды обусловлена тремя особенностями:

- экологическая компетенция ЕС является совместной с государствами-членами;

- экологическая деятельность ЕС неразрывно связана с другими направлениями европейской интеграции;

- экологической деятельности ЕС присуще пересечение двух сфер, т.е. полномочия в области охраны окружающей среды предоставляются организации учредительным договором для достижения целей экологической политики ЕС, а также для достижения целей поддержания функционирования внутреннего рынка, так называемый «дуализм компетенции».

В совместной с государствами-членами компетенции в области экологии отражается вышеупомянутый принцип субсидиарности.

Маастрихтским договором были определены требования к текущим программам действий ЕС в области

охраны окружающей среды, а также прописан ряд положений, касающихся финансирования природоохранных мероприятий. Принцип субсидиарности был выведен из экологических статей, став одним из общих принципов деятельности Союза, тем самым распространившись на всю совместную компетенцию.

Вступление в силу Амстердамского договора внесло ряд изменений в договор о ЕС и другие договоры, касающиеся Европейского союза, а также заложило начало для еще более широкой трансформации и развития экологического законодательства. Договор подтверждал следование принципам «устойчивого развития» и обозначал намерения в дальнейшем проводить мероприятия по охране окружающей среды. Кроме того, экологическая интеграция стала обязательной для всех членов и кандидатов на вступление в ЕС.

Для сравнения: Ниццкий договор (2001 г.), целью которого являлось проведение назревшей институциональной реформы в ЕС, не предусматривал никаких значительных изменений в области охраны и защиты окружающей среды.

В связи с обязательным характером экологической интеграции, ЕС была разработана система экологической сертификации (*Green Star System*), которая была принята в 1998 г. на сессии Европейского союза в Кардиффе в рамках программы «Партнерство для интеграции».

Одними из первых под ее действие подпали энергетическая, транспортная и сельскохозяйственная политика ЕС. Далее этот вид интеграции распространился на политику развития внутреннего рынка,

рыболовство, промышленную и финансовую сферы.

В правовое регулирование защиты окружающей среды, осуществляемого ЕС, подпали такие виды мероприятий, как экологическая стандартизация, оценка антропогенных и техногенных воздействия на окружающую среду, сбор и обработка экологической информации, мониторинг состояния окружающей среды, экологическая сертификация, экологический менеджмент и экологический аудит, развитие механизма финансирования и защита экологических прав.

Таким образом, середина 90-х годов XX в. характеризуется выделением экологической политики как одного из приоритетных направлений деятельности Европейского союза. Более того, с 1998 г. Европейской комиссией и Европейским советом в Вене (11–12 декабря 1998 г.) была обозначена цель на интеграцию вопросов окружающей среды во все направления политики Европейского союза.

К мероприятиям ЕС стал применяться «горизонтальный» подход, для которого главным принципом является учет всего спектра отраслей, вызывающих загрязнения окружающей среды.

Пятый этап (2003 г. – по настоящее время). В настоящее время экологическая деятельность ЕС осуществляется на основе экологической компетенции, предоставленной статьями договора о ЕС, а экологическая деятельность неразрывно связана с другими направлениями деятельности Европейского союза.

На современном этапе в ЕС проводится совершенствование правового регулирования охраны окружающей среды.

Обновлению подверглись акты, закладывающие правовую базу системы сбора и обработки экологической информации, мониторинга окружающей среды, экологической сертификации, проведения оценки воздействия на окружающую среду, механизма финансирования экологических мероприятий. Предпринимаются попытки кодификации многочисленных норм в области эколо-

гической стандартизации и сертификации.

Значимым моментом является включение экологической политики и защиты окружающей среды в проект Конституции ЕС².

Показательно, что со времени подписания Маастрихтского договора Европейский союз постепенно превращается и в экологический союз. ЕС принимает многочисленные директивы по охране окружающей среды, которые его государства-члены должны инкорпорировать в национальное право.

Экологическая политика Европейского союза

Н и один регион мира, даже такой мощный, как Западная Европа, не может рассматриваться вне теснейшей связи с другими регионами и развитием всей мировой политической и экологической обстановки. Более того, окружающая среда стран Европейского союза и их политическая позиция во многом опираются на взаимоотношения со странами других континентов и зависят от них. Диапазон инструментов и механизмов экологической политики, применяемых ЕС, значительно расширился с начала развития этого направления европейской политики.

В настоящее время вопросами охраны окружающей среды на уровне Европейского союза занимаются: Европейская комиссия, Европейский парламент, Европейский совет и Европейское агентство по окружающей среде (ЕАПОС), которое было организовано в 1990 г.

Постановлением об учреждении ЕАПОС и Европейской сети экологической информации и наблюдений (ЕСЭИИН) предусматривалось, что

данные организации будут функционировать для получения ЕС и государствами-участниками, а также странами, не являющимися членами ЕС, объективной и достоверной информации и для осуществления мер по защите окружающей среды, а также для надлежащего информирования общественности. В деятельности данных организаций активное участие принимают: Европейский инвестиционный банк, комитет регионов и экономический и социальный комитеты.

Начало единой экологической политики Европейского союза было положено на Парижском совещании глав государств и правительств Европейского экономического сообщества (*European Economic Community*) в 1972 г., на котором была принята декларация, ставшая концептуальным обоснованием общей европейской экологической политики.

Финансовые принципы определены программой *LIFE* (финансирование проектов по окружающей среде), фонды которой для проведения

мероприятий и осуществления проектов по защите окружающей среды доступны странам – участницам ЕС, а также на определенных условиях и третьим странам³. Дополнительное экономическое содействие оказывает Европейский инвестиционный банк.

Принципы, общие для всех государств – членов ЕС, можно свести к следующим основополагающим положениям:

- сходство многих экологических проблем в европейских государствах;
- обязательность выполнения совместно принятых решений;
- стремление к унификации мероприятий по борьбе с загрязнениями;
- согласованные и единые позиции на международных переговорах.

Масштабность экологических проблем, которые они затрагивают, отражается в функционировании институтов Европейского союза⁴.

Деятельность Европейского совета, Европейской комиссии, Европейского парламента, Европейского суда, Счетной палаты также затрагивает проблемы окружающей среды.

С 1993 г. в ЕС существует и специальный орган, занимающийся вопросами окружающей среды – Европейское агентство по окружающей среде (*European Environment Agency – ЕЕА*) – учрежденный Регламентом 1210/90, который одновременно является и уставным документом учреждения. Агентство взяло на себя уникальную в своем роде функцию – сбор и анализ данных о состоянии окружающей среды на континенте.

С 90-х годов XX в. в экологической политике ЕС обозначился отход от прямого администрирования к более гибким формам, которые включают

элементы рынка⁵, например торговля квотами, сокращение выбросов парниковых газов и «элементы партиципативного управления: принцип «разделенной ответственности» между участниками, такими как правительство, бизнес, общественность и потребители.

Более того, по Орхусской конвенции (1998 г.) граждане Европейского союза также должны быть привлечены к природоохранной деятельности, задействованы в подготовке, мониторинге и контроле за нарушением экологических норм. Население имеет право на информацию, право на участие в подготовке правовых актов, а также право обращаться в суд по вопросам защиты окружающей среды.

На результаты реализации экологической политики Европейского союза влияют факторы проводимой социально-экономической политики.

Экономические факторы экологической политики ЕС. На ухудшение экологической ситуации в Европе влияют факторы, действующие в разных сферах и с различным масштабом воздействия. Среди них можно выделить:

- макроэкономическую политику, приводящую к экстенсивному использованию природных ресурсов;
- инвестиционную политику, ориентированную на развитие ресурсоемких секторов экономики;
- неэффективную отраслевую политику;
- несовершенное законодательство;
- отсутствие эколого-сбалансированной долгосрочной экономической стратегии;

– недоучет косвенного эффекта от охраны природы;

– стремление к получению значительной и быстрой прибыли от эксплуатации или продажи природных ресурсов, прежде всего нефти, газа, леса и руды.

Безусловно, что учет экологических требований ведет к росту цен по сравнению с реальной оплатой труда, покупательная способность населения при этом уменьшается. Таким образом, все будет происходить так, как если бы издержки на борьбу с загрязнением окружающей среды изымали из ресурсов, которыми располагают люди, чтобы покупать товары. Здесь проявляется еще одно свойство современного «техногенного» мышления – ориентация на получение быстрых дивидендов. Негативные экологические последствия таких результатов обычно проявляются в будущем и общий эколого-экономический ущерб оказывается несоизмеримо больше краткосрочных выгод.

Рыночные факторы экологической политики ЕС. Рыночные факторы в виде налогов, субсидий, торговых разрешений, как правило, закладываются в цену продукта или услуги, образуя тем самым скрытые затраты, обеспечивающие реализацию экологической, социальной и экономической политики.

Гибкие рыночные факторы эффективны для применения во всех приоритетных областях экологической политики (борьба с изменением климата, сохранение биологического разнообразия, защита окружающей среды и здоровья человека, а

также устойчивое и рациональное использование природных ресурсов).

Они стимулируют производителей и потребителей на смену поведения в пользу эффективного использования природных ресурсов, а также развитие и разработку инновационных природосберегающих технологий. Помимо этого, данные механизмы отвечают целям устойчивого развития и Лиссабонской программе.

Опираясь на доклад Агентства, можно привести следующую классификацию современных действующих рыночных механизмов:

– *торговые разрешения*, введенные для достижения снижения выбросов, например квоты на выбросы CO₂, или использования природных ресурсов, например квоты на рыбную ловлю;

– *экологические налоги*, введенные для изменения цен и, таким образом, политики потребителей и производителей;

– *экологические взносы*, введенные, чтобы полностью или частично покрыть расходы на экологические службы и меры по сокращению таких проблем, как загрязнение водных ресурсов и захоронение отходов;

– *экологические субсидии и льготы*, созданные для стимулирования развития новых технологий, новых рынков экологических товаров и служб, а также для достижения высоких уровней защиты окружающей среды компаниями;

– *схемы ответственности и компенсации*, цель которых – ввести адекватные компенсации за последствия деятельности опасной для окружающей среды, а также для ис-

пользования средств предотвращения и восстановления ущерба.

Практический опыт наглядно показывает, что наиболее эффективно использовать комбинирование этих факторов. Доля использования рыночных факторов значительно возросла с середины 90-х годов, особенно это касается налогов, взносов и торговых разрешений. Большинство мероприятий не выходило за рамки ЕС, включая десять новых государств-участниц, ассоциированных и переходных государств в Центральной и Восточной Европе (Румыния, Болгария и ряд балканских стран). Размеры оплаты и взносов, в основном за загрязнения воды и воздуха, исчисляются на достаточно низком уровне в соответствии со способностью каждой из данных стран платить. Некоторые страны добровольно согласились ввести налоги на отходы и использование ресурсов.

Скандинавские страны и Нидерланды, ранее всех начавшие использовать экологические налоги, до сих пор остаются на лидирующих позициях. Германия и Великобритания достигли значительного прогресса в этой области с середины 90-х годов.

Спектр использования экологического налогообложения за последние годы значительно расширился. Лишь небольшая часть налогов осталась неизменной: налог на свалки отходов, пошлины на разработку общераспространенных полезных ископаемых (песка, гравия, камня).

На уровне Европейского союза торговля квотами на выбросы CO_2 ведется на самом высоком уровне. Торговая схема начала функционировать с января 2005 г. В ряде стран ЕС действуют схожие модели торгов-

ли квотами, например: в Германии и Великобритании – на CO_2 ; в Нидерландах – на NO; в Эстонии, Исландии, Италии и Португалии – на рыбную ловлю.

В дальнейшем в Европейском союзе планируется введение таких факторов, как ценовая политика (согласно Водной рамочной директиве ЕС), система дорожных взносов, возросшего использования торговли сертификатами на электричество, вырабатываемое альтернативными источниками, безопасными для окружающей среды.

Все это свидетельствует о том, что роль и количество использования рыночных факторов в экологической политике ЕС в последующие годы только возрастет в основном за счет значительной эффективности используемых форм и моделей.

Следует отметить, что использование определенных экологических налогов, льгот и субсидий является общим для всех членов ЕС. Кроме того, каждая страна индивидуально может вводить дополнительные элементы экологического налогообложения.

Правовые факторы. В этой области существует обширная система экологического законодательства, нормы которой успешно реализуются на практике. Необходимо отметить, что ЕС является мировым лидером в проведении экологической политики. Однако было бы преувеличением констатировать, что на Европейском континенте решены все экологические проблемы. Имеется целый ряд нерешенных проблем охраны окружающей среды: снижается биологическое разнообразие

флоры и фауны на континенте, истощаются запасы питьевой воды, уменьшаются площади лесов и т.д. Ухудшение экологической ситуации на территории Европы происходит под воздействием ряда факторов, прежде всего правовых, экономических и политических.

Согласно Амстердамскому договору, Европейский союз руководствуется следующими правовыми принципами экологической политики:

– *принцип предупреждающего действия*, т.е. деятельность Союза направлена на предупреждение, профилактику загрязнения или иного ущерба окружающей среде. Угроза ущерба окружающей среде должна быть учтена заранее, до принятия решения;

– *принцип предосторожности*, смысл которого состоит в том, что недостаток результатов научных исследований по конкретной проблеме не может являться причиной отмены или отсрочки мероприятий ЕС по профилактике загрязнения окружающей среды. Не всегда можно с точной уверенностью предсказать негативное влияние на окружающую среду, но даже при наличии гипотетической возможности экологического нарушения необходимо применять природоохранные меры;

– *принцип ликвидации последствий и возмещение ущерба окружающей среде*. Этот принцип обязывает при невозможности избежать ущерба окружающей среде минимизировать, сдержать распространение и устранить его в кратчайшие сроки;

– *виновник ущерба платит* – ущерб оплачивается теми, кто его

причинил. Расходы на превентивные меры, очистку и компенсацию за загрязнения ложатся на виновников. Этот принцип отражает повсеместно наблюдаемую тенденцию, состоящую в том, что методы финансового стимулирования более эффективны, чем наложение каких-то обязательств или запретов, следовательно, административные меры проигрывают в своей эффективности инструментам, разработанным на рыночной основе.

Принципы, общие для всех государств – членов ЕС, можно свести к следующим положениям:

– сходство экологических проблем в европейских государствах;

– обязательность выполнения совместно принятых решений;

– стремление к унификации мероприятий по борьбе с загрязнениями;

– согласованные и единые позиции на международных переговорах.

Таким образом, экологическая политика ЕС должна учитывать имеющееся разнообразие экологических проблем в разных регионах Европейского союза и реализовывать разные принципы проведения экологической политики: правовые, экономические, политические и социальные.

Правовые, экономические, социальные и экологические аспекты должны быть равноправными как при формировании экологической политики, так и в процессе принятия решений.

Главной формой реализации экологической политики ЕС является управление природными системами и природными механизмами, основанное на комплексном, научном

подходе, на тщательной и всесторонней оценке воздействия человеческих проектов на окружающую среду в настоящем и будущем, а целевой установкой и критерием управления природными системами должно стать достижение динамического равновесия между социально-экономическим развитием и уровнем устойчивости природных систем и их качественным состоянием.

Европейским союзом в качестве приоритетных стратегий экологической политики активно используются стратегии сохранения окружающей среды, которые включают в себя стратегию государственного регулирования, стратегию дерегулирования, стратегию национального контроля и стратегию наднационального контроля.

Стратегия государственного регулирования. В функции национального регулирования экологической сбалансированного хозяйствования входят следующие основные задачи:

- разработка принципов финансирования природоохранных мероприятий;
- развитие институциональной структуры целевого резервирования финансовых и кредитных ресурсов;
- формирование рынка экологических услуг;
- настройка рыночных механизмов экономическими инструментами;
- совершенствование правовой базы с учетом специфики экономических и экологических целей и закрепление системой программных и прогнозных документов стратегии

действий долгосрочного характера, целевых и лимитирующих показателей экологически обоснованного устойчивого развития.

В широком смысле национальное регулирование представляет собой вмешательство государства в частную деятельность для защиты общественных интересов⁶.

Стратегия дерегулирования.

Проведение политики дерегулирования позволяет изменить средства и механизмы государственного вмешательства, найти баланс между экологическим качеством и экономической конкуренции, что является в то же время следствием повышения ответственности государств за охрану окружающей среды.

Трудно определить взаимосвязь между либерализацией экономики, дерегулированием и защитой окружающей среды. Тем не менее действия в ряде секторов экономики, где использовались методы дерегулирования, нанесли окружающей среде непоправимый ущерб, например в результате увеличения транспортных потоков. В то же время конкуренция дает положительные результаты.

Именно в этом контексте политика дерегулирования связана с защитой окружающей среды.

В рамках ЕС политика дерегулирования ведется на различных, но взаимосвязанных уровнях.

Дискуссии о наднациональном вмешательстве при передаче части суверенитета органом ЕС также можно рассматривать в плане проведения политики дерегулирования. Одновременно на экологическую по-

литику Евросоюза стала воздействовать концепция устойчивого развития, в результате чего был принят ряд коммунитарных директив ЕС. Однако в целом экологическая политика ЕС носила и носит характер в основном запретительных мер и контроля за их исполнением.

Стратегия национального контроля. Согласно принципу subsidiarity каждое государство ЕС может выбирать те меры и способы контроля, которые помогут лучше выполнить функцию сохранения окружающей среды и экологической безопасности. Но в основном все страны используют командно-контрольные функции.

Так, в Великобритании система действует, опираясь на уголовное и общее право, главным контролирующим органом является Агентство по окружающей среде, которое работает с 1996 г. В его распоряжении находятся самые разнообразные средства воздействия на нарушителей правил и стандартов⁷.

В других странах ЕС существует система штрафов, причем штрафы и налоги являются дополнением к законам о прямом государственном регулировании.

Во Франции такие налоги существуют с 1968 г. и используются на цели экологической политики⁸.

В ФРГ налоги вводит администрация земель, которая использует доходы на покрытие коммунальных затрат и улучшение качества окружающей среды (почвы, воды, атмосферного воздуха)⁹.

В Нидерландах, Бельгии, Испании и Португалии аналогичная ситуация¹⁰.

Стратегия наднационального контроля. Европейская комиссия предложила странам ЕС принять новую Директиву о контрольных функциях Европейского союза¹¹ по охране природных ресурсов и сохранению окружающей среды Европейского континента, в которой будет делаться упор на контрольные наднациональные функции.

Государства – члены ЕС в рамках стратегии наднационального контроля должны осуществлять мониторинг экологического качества природной среды и выработать программы улучшения состояния окружающей среды при соблюдении принципа гласности и проведения всесторонних консультаций между странами.

В целом Еврокомиссия выступает за менее «дирижистский подход» к решению стратегических задач контроля состояния окружающей среды на континенте.

В основе стратегии наднационального контроля ЕС в настоящее время используются рыночные механизмы экологических штрафов в дополнение к количественному регулированию, например, выбросов, сбросов и концентраций загрязняющих веществ, а также за счет введения общих стандартов качества природной среды.

Стратегическим направлениями системы регулирования процесса сохранения окружающей среды стран ЕС должна стать разработка и внедрение оптимальных эксплуатационных параметров и нормативных требований устойчивого развития.

В качестве основных направлений экологической политики в настоящее время в Европейском союзе

получили распространение следующие направления:

- оценка состояния окружающей среды;
- качество исследования в сфере биологического и ландшафтного разнообразия;
- совершенствование системы экологического образования;

– реализация Всемирной хартии природы;

- декларация о сохранении флоры, фауны и среды их обитания;
- европейская политика в области экологической безопасности и проблемы утилизации промышленных и бытовых отходов.

Таким образом, переход от Концепции устойчивого развития Европейского сообщества к Стратегии стабильного развития Европейского союза представляет собой фактически формирование новой экологической политики, направленной на конкретные проблемные области сохранения окружающей среды. Переход на новую экологическую политику рассчитан на долгосрочную перспективу.

Примечания

- ¹ Медоуз Д.Х., Медоуз Д.Л., Рандерс Й. За пределами роста // М.: Прогресс. Пангея, 1994.
- ² Проект Конституции ЕС // URL: <http://www.europa.eu.int>
- ³ European Environment Agency. Copenhagen, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006.
- ⁴ Европа: вчера, сегодня, завтра. Институт Европы РАН. М.: Экономика, 2002.
- ⁵ Европа в мировой политике // Актуальные проблемы Европы. М., 2003.
- ⁶ Halman L. Political Value Change in Western Democracies // Tilburg University Press, 2007.
- ⁷ Dalton R.J., Rohrschneider R. Transitional Environmentalism: Do Environmental Groups Cooperate Globally? // Center for the Study of Democracy. Research Monograph Series, 1999.
- ⁸ Jan H. Jans European Environmental Law. L., 2002. P. 23–24.
- ⁹ Case C-217/97, Commission v. Germany. 1999 ECR I-05087.
- ¹⁰ European Environment Agency. 2006. // Copenhagen, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 2007.
- ¹¹ Быть ли Соединенным штатам Европы? // Комитет «Россия в объединенной Европе». М.: R.U.E, 2003.

ОБОЗРЕВАТЕЛЬ <http://www.rau.su>
BSERVER E-mail: observer@ru.ru