

# Экологическая политика Европейского союза в контексте концепции устойчивого развития

**Алексей Гусев**

В настоящее время перед Европейским союзом стоит задача сохранения дееспособности и эффективности в свете «шестой и седьмой волны» расширения ЕС.

При несомненных успехах интеграции остается немало проблем управления интегрированной экономикой и согласования интересов национальных государств-членов ЕС.

Одними из важнейших и актуальных проблем Евросоюза являются проблемы охраны окружающей природной среды и экологической безопасности, поэтому тенденции, происходящие в настоящее время в европейском развитии, заставляют задумываться над такими сложными вопросами, как качество жизни европейцев. В этой связи роль политики значительно возрастает при формировании новых направлений политической науки, охватывающих различные разделы экономики, права, социологии, экологии и находящиеся во взаимоотношениях друг с другом.

## Масштабность экологических проблем в Европе

**Б**ыстрое развитие индустриальной модели привело за несколько десятилетий середины XX в. к небывалой деградации природной среды во всех европейских странах. В то же время они одними из первых отметили, что благо-

приятное для человека состояние среды обитания является одной из составляющих высокого качества жизни. Поэтому появление централизованной, структурированной и общей для всех стран Европы экологической политики харак-

---

**ГУСЕВ Алексей Александрович** – доктор политических наук, специалист в области политики, экономики и экологии Европейского союза. E-mail: alexeyguseff@yandex.ru

**Ключевые слова:** Европейский союз, экология, экологическая политика, охрана окружающей среды, экологическая безопасность, концепция устойчивого развития, стратегия стабильного развития, новые угрозы развития.

терно именно для конца XX – начала XXI в., когда произошло значительное развитие промышленности и увеличение потребления природных ресурсов.

В последние десятилетия западное общество столкнулось с острой необходимостью уделять растущее внимание экологической политике, а опасность глобальных экологических изменений заставила европейцев искать новые пути их преодоления и разрабатывать технологические подходы в экологической сфере, которые могли бы радикально улучшить состояние окружающей среды европейского континента<sup>1</sup>.

Масштабность экологических проблем в Европе вызвала соответствующую реакцию на различных уровнях европейского и мирового сообществ. Появление «зеленых» партий, начавших свою деятельность с разовых акций протеста, а затем превратившихся в политическую силу, их высокая активность стало ответом на возросший уровень общественных движений<sup>1</sup>.

На уровне национальных и международных институтов произошло осознание необходимости проведения централизованной и структурированной эко-

логической политики, цель которой – снижение масштабов загрязнения природной среды в странах Европы континента через введение жестких стандартов на все виды выбросов и сбросов загрязняющих веществ, а также интенсивное стимулирование экономики и активное внедрение ресурсосберегающих технологий в промышленности.

Безусловно, каждому государству присущ свой индивидуальный комплекс экологических характеристик, а каждому региону – специфический набор индивидуальных экологических проблем и механизмов их решения, поэтому современная система хозяйствования, рассматривающая биосферу как природный ресурс, не может не разрушать окружающую природную среду. Поэтому необходимо менять принципы и стандарты отношения и в политике, и экономике, а также общественные критерии качества оценки воздействия человека на окружающую природную среду. Эти функции становятся приоритетными для международного сообщества, что отмечалось на 15-й Конференции ООН по климату, прошедшей в Копенгагене (Дания) 7–18 декабря 2009 г.<sup>2</sup>

## Концепция устойчивого развития как приоритет экологической политики

**Н**а состоявшейся (июнь 1992 г.) в Рио-де-Жанейро (Бразилия) Конференции ООН по окружающей среде и развитию<sup>3</sup> было принято решение об изменении курса развития мирового сообщества.

Такое решение глав правительств и лидеров 179 стран, собравшихся на конференцию, было обусловлено стремительно ухудшающейся глобальной экологической ситуацией<sup>2</sup>. Среди проблем экологического характера, которые, согласно изданному Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) докладу «Глобальная экологическая перспектива – 2000» (ГЕО-2000), основными в XXI в. названы:

- изменение климата;
- недостаток пресной воды и ее загрязнение;
- исчезновение лесов и опустынивание;
- сокращение биологического разнообразия;
- деградация почв;
- урбанизация и истощение природных ресурсов.

Разрешение этих проблем гарантировало бы человечеству возможность выживания и устойчивое развитие<sup>3</sup>.

Следует отметить, что понятие «устойчивое развитие» впервые было сформулировано в 70-х годах XX в. Джоном Хартвиком и основывалось на ограниченных запасах природных ресурсов.

Правило Дж.Хартвика гласит «...устойчивое развитие можно обеспечить, инвестируя всю ренту за истощение природных ресурсов, определяемую как разность между рыночной ценой ресурса и предельными издержками его добычи, в воспроизводимый капитал...»<sup>4</sup>.

В дальнейшем было показано, что правило Дж.Хартвика может быть расширено и сформулировано как требование сохранения совокупного капитала общества, который включает в себя наряду с воспроизводственным капиталом и человеческий капитал, а также природные ресурсы и качество окружающей природной среды с учетом их экономической оценки.

В 1987 г. в докладе Т.Брундтланд<sup>4</sup> это правило было трансформировано в концепцию устойчивого развития. На Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро концепция приобрела официальный мировой статус<sup>5</sup>.

С политической точки зрения концепция устойчивого развития основывается на определении доходности, данном Дж.Хиксом<sup>6</sup>.

По его мнению, в практической жизни определение уровня доходности показывает, сколько люди могут потреблять, не становясь при этом беднее.

Из определения Дж.Хикса следует, что ключевым для концепции устойчивого развития является политическое значение экономически и социально оптимального использования природных ресурсов. Трудности совмещения данных подходов к проблеме устойчивого развития вполне преодолимы через применение политических механизмов, а также использования международных экологических норм и стандартов.

Таким образом, под *устойчивым развитием* следует понимать такое разви-

тие, в результате которого обеспечивается выживание человечества и сохранение окружающей природной среды.

Переход к устойчивому развитию предполагает поэтапное восстановление естественных экосистем до уровня, который обеспечивает устойчивость окружающей среды и при котором появляется реальная возможность существования будущих поколений людей, удовлетворения их жизненно важных потребностей и интересов. Реализация концепции устойчивого развития означает постепенное соединение в единую систему экономической, экологической и социальной сфер деятельности.

Вполне очевидно, что современный мир вступил в новую стадию развития – глобализацию и очень важно, чтобы процесс глобализации служил устойчивому развитию, а для этого необходимо поставить экономические издержки в зависимость от сбалансированного решения социально-экономических задач. Поэтому использование разрушительных технологий и производств, экологически опасных видов продукции может привести к дальнейшему обострению экологических проблем. Следовательно, развитие глобализации не должно угрожать природным экосистемам, растительному и животному миру, а для этого необходимы механизмы ограничений по обеспечению экологической безопасности согласно критериям социальных гарантий, основанных на показателях качества жизни населения и обеспечивающих их безопасность.

## Новые экологические угрозы Европейского союза

**С**ледует отметить, что на протяжении последних лет состояние окружающей среды на планете не улучшается, несмотря на значительные усилия, предпринимаемые развитыми странами и сообществами, в частности Европейским союзом.

В настоящее время Европейский регион включает в себя 53 страны с разнообразными политическими и социально-экономическими характеристиками. Несмотря на произошедшие в Европе в последние два десятилетия конфликты, можно отметить тенденцию

на объединение вокруг Европейского союза. Помимо 27 стран, уже пополнивших ряды членов ЕС, остальные страны заявляют о своем политическом намерении добиваться вступления в ЕС в течение последующих 5–10 лет и как минимум, согласовать свое законодательство с нормативными актами ЕС.

Ряд стран, не являющиеся членами ЕС в Западной, Южной и Восточной Европе, образовали с ЕС соответствующие ассоциации на индивидуальной либо на групповой основе. Большинство этих ассоциаций также достаточно эффективно сотрудничает между собой по вопросам охраны окружающей среды.

Так, Европейский союз инициировал подписание Монреальского протокола о защите озонового слоя Земли и Киотский протокол, а также стал инициатором появления новых международных норм в области экологической политики и охраны окружающей среды.

Например, Рамочная конвенция ООН об изменении климата появилась во многом благодаря активным усилиям Европейского союза. Система принятия общих обязательств с последующим их перераспределением среди стран ЕС была использована в Киотском протоколе, согласно которому каждая страна – член ЕС обязалась снизить выбросы парниковых газов к 2010 г. на 8%.

Фактически страны ЕС договорились перераспределить обязательства в рамках названной общей для ЕС квоты.

На сессии Европейского совета (Гетеборг, 2001 г.) была одобрена Стратегия ЕС в области устойчивого развития. Главный ее принцип – учет экологических факторов наравне с экономическими и социальными при разработке и принятии всех видов решений. По основным направлениям деятельности: изменение климата, снижение влияния автотранспорта, качество здоровья населения и эффективность использования природных ресурсов ЕС ведет активную внутреннюю и внешнюю политику.

В области изменения климата усилия ЕС во многом определяют ход и ре-

зультаты переговоров в рамках Киотского протокола, особенно после выхода США из него в 2001 г. ЕС стремится превратить Киотский протокол в жесткий обязывающий инструмент с серьезными санкциями в отношении стран, не выполняющих взятые на себя обязательства.

Наряду с сотрудничеством в глобальных масштабах ЕС предпринимает немало усилий и на региональном уровне.

Евросоюз участвует в:

- Дунайской и Рейнской конвенциях;
- Хельсинкской конвенции по защите Балтийского моря;
- Европейской конвенции о сохранении дикой природы;
- Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха;
- Боннском соглашении по предотвращению загрязнения Северного моря.

Вопросам окружающей среды отводится заметная роль в рамках средиземноморской политики Европейского союза.

После Барселонской конференции (1995 г.), давшей старт Евро-средиземноморскому партнерству, началась реализация таких программ, как *SMAR* (Рамочная программа сотрудничества), *MAP* (специализированная экологическая программа), *METAP* (Программа объединения крупных спонсоров для финансирования проектов технической помощи).

Важным направлением деятельности Евросоюза является предотвращение и ликвидация последствий экологических катастроф на европейском континенте.

В частности, сильнейшие наводнения в Нидерландах, Германии, Польше и Чехии (2006 г.), и особенно летом 2008 г.; сильнейшие пожары, вызванные засухой, в Греции, Португалии и Испании летом 2009 г. и 2011 г. стали предметом обсуждения на специальном саммите глав европейских стран.

На нем было решено создать специальный фонд по борьбе с экологическими катастрофами, размер которого на первоначальном этапе составил более 500 млн евро<sup>7</sup>.

## Стратегия формирования экологической политики Европейского союза

С середины 70-х годов XX в. охрана окружающей среды стала одним из приоритетных направлений политики Европейского сообщества как на национальном, так и наднациональном уровнях.

Однако на практике все ограничивалось командно-контрольными функциями и принятием небольшой части национальных законодательных актов. Лишь с начала 90-х годов XX в. стали использоваться наднациональные механизмы контроля качества окружающей среды. Это произошло вследствие двух основных причин:

во-первых, из-за полученных негативных результатов экономического регулирования и жесткой промышленной конкуренции;

во-вторых, низкой эффективности командно-контрольных механизмов на практике.

В 1995 г. Европейское агентство по проблемам окружающей среды указало, что по своему характеру и масштабам национальные меры были недостаточны, чтобы улучшить экологическую ситуацию в Европе.

Идея межгосударственного сотрудничества на уровне министров охраны окружающей среды вызрела на протяжении десятилетий и нашла отражение в Программе «Окружающая среда для Европы».

Начало было положено первой общеевропейской конференцией министров охраны окружающей среды (Добриш, Чешская Республика, 1991 г.). Так был начат процесс, целью которого является развитие институциональных и договорных механизмов защиты окружающей среды в Европе.

Позднее конференции проводились регулярно: в 1993 г. – в Люцерне (Швейцария), в

1998 г. – в Софии (Болгария), в 1998 г. – в Орхусе (Дания), в 2003 г. – в Киеве (Украина), в 2009 г. – в Копенгагене (Дания).

Наиболее существенным результатом работы за последние почти 20 лет стало формирование программ по охране окружающей среды в Центральной и Восточной Европе, которые представляют стратегию совместных действий национальных и международных институтов.

В настоящее время вопросами охраны окружающей среды на уровне ЕС занимаются:

- Европейская комиссия;
- Европейский парламент;
- Европейский совет и Европейское агентство по окружающей среде (ЕАПОС), которое было создано в 1990 г.

Постановлением об учреждении ЕАПОС и Европейской сети экологической информации и наблюдений (ЕСЭИИН) предусматривалось, что данные организации будут обеспечивать ЕС и государства-участники, а также страны, не являющиеся членами ЕС, объективной и достоверной информацией 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;
- Экономический и Социальный комитеты ЕС.

Существует и специальный орган, занимающийся вопросами окружающей среды, – Европейское агентство по окружающей среде (*The European Environment Agency – The EEA*), учрежденное Регламентом 1210/90 ЕС.

Агентство взяло на себя очень важную и уникальную в своем роде функцию – сбор и анализ данных о состоянии окружающей среды на континенте.

Европейскими странами и Европейским союзом в качестве приоритетных стратегий экологической политики активно используются:

*Стратегия национального регулирования.* В диапазон функций национального регулирования экологически 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 регулирования;

- совершенствование правовой базы с учетом специфики экономических и экологических целей устойчивого развития;

*Стратегия дерегулирования.* Проведение политики дерегулирования позволяет изменить средства и механизмы национального вмешательства, найти баланс между экологическим качеством и экономической конкуренцией, что является в то же время следствием повышения ответственности государств-членов ЕС за охрану окружающей среды. Именно в этом контексте политика дерегулирования позволила разрешить целый ряд проблем по сохранению окружающей среды.

Процессы дерегулирования находились в центре внимания в период завершения создания Единого европейского рынка. В настоящее время в Европейском союзе политика дерегулирования осуществляется на различных, но взаимосвязанных уровнях;

*Стратегия национального контроля.* Согласно принципу субсидиарности каждое государство ЕС может выбирать те механизмы и способы контроля, которые помогают лучше выполнять функции сохранения окружающей среды и экологической безопасности.

Так, в Великобритании система контроля окружающей среды действует, опираясь на уголовное и общее право, а 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 стандартов.

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

Например, во Франции такие налоги существуют с 1968 г., а доходы используются на цели экологической политики.

В ФРГ налоги вводит администрация земель, использующая их доходы на покрытие коммунальных затрат и улучшение качества окружающей среды: почвы, воды и атмосферного воздуха.

Аналогичная ситуация наблюдается в Нидерландах, Бельгии, Испании и Португалии;

*Стратегия наднационального контроля.* В 2008 г. Европейская комиссия по охране окружающей среды предложила странам ЕС принять новую Директиву о контрольных функциях Европейского союза по охране природных ресурсов и сохранению окружающей среды европейского континента, в которой в будущем 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 Европы.

В основе стратегии наднационального контроля ЕС в настоящее время используются в основном рыночные меха-

низмы экологических штрафов, в дополнение к количественному регулированию, например, выбросов, сбросов и концентраций загрязняющих веществ, а также за счет введения общих норм и стандартов качества.

Таким образом, стратегическими направлениями системы регулирования и контроля в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности ЕС должно стать прежде всего внедрение нормативных требований устойчивого развития.

В настоящее время в качестве основных стратегий экологической политики Европейского союза получили распространение следующие:

- оценка состояния и контроль качества природной среды;
- биологическое разнообразие;
- совершенствование системы экологического образования;
- реализация Декларации о сохранении флоры, фауны и среды их обитания;
- решение проблем утилизации промышленных и бытовых отходов;
- формирование и реализация экологической политики.

Европейское сообщество осуществляло собственную политику в области охраны окружающей среды. 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.

Защита окружающей среды в настоящее время является одним из приоритетных направлений деятельности ЕС наряду с другими направлениями европейской интеграции. Евросоюз также обладает широкой компетенцией в области охраны окружающей среды, учиты-

вая, что в этой сфере издается значительное количество общеевропейских нормативных актов. ЕС обладает значительными полномочиями по международному сотрудничеству в области защиты окружающей среды и экологической безопасности.

Изначально учредительный договор не предоставлял Европейскому сообществу существенных полномочий в области охраны окружающей среды. Деятельность Сообщества лишь косвенно затрагивала природоохранную сферу, т.е. следует признать, что природоохранная деятельность осуществлялась Сообществом факультативно. Однако к началу 70-х годов 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 по защите окружающей среды. При этом положения учредительного договора не были пересмотрены, а компетенция структур Сообщества в области охраны окружающей среды по-прежнему отсутствовала. Деятельность Сообщества по охране окружающей среды стала осуществляться лишь путем реализации дополнительной компетенции, предоставленной статьями учредительного договора.

Следует выделить пять этапов формирования экологической политики ЕС.

*Первый этап (1957–1971 гг.).* Этот этап характерен отсутствием компетенций у стран Европейского сообщества в сфере окружающей среды. На этом этапе проводились лишь единичные факультативные мероприятия в сфере охраны окружающей среды.

*Второй этап (1972–1985 гг.).* Для этого этапа характерно проведение мероприятий по защите окружающей сре-

ды странами Европейского сообщества, появление первых программ действий в этой сфере, развитие правового регулирования в экологической области.

В 1972 г. Совет глав правительств стран-членов ЕЭС принял решение о расширении компетенций Сообщества в новых областях, в том числе в области окружающей среды, однако в первичное право Сообщества компетенции в области охраны окружающей среды внесены не были.

Все решения в новой сфере деятельности принимались через статьи Римского договора (1957 г.), которые позволяли Европейскому экономическому сообществу (ЕЭС) для достижения целей Сообщества предпринимать действия в сферах, не обозначенных в учредительном договоре.

*Третий этап (1986–1991 гг.).* Этот период можно охарактеризовать этапом закрепления общих компетенций в области охраны окружающей среды за институтами Европейского сообщества. Единый европейский акт (1986 г.) внес изменения в Договор об учреждении ЕЭС (1957 г.). В нем впервые были определены цели и задачи, принципы и направления политики Сообщества в области охраны окружающей среды.

В отношениях между Европейским сообществом и его государствами-членами был внедрен принцип «субсидиарности».

Данный принцип означает, что Сообщество осуществляет свою деятельность в экологической области в той мере, в которой цели экологической политики могут быть реализованы на уровне Сообщества лучшим образом, чем отдельными государствами-членами.

*Четвертый этап (1992–2002 гг.).* Это этап совершенствования экологической политики Европейского союза. В целом за это время были обозначены основные рамки текущей экологической политики за счет институционального

закрепления вопросов экологической политики и проблем окружающей среды в договорах ЕС.

Цели и задачи экологической политики ЕС на четвертом этапе были сформулированы 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 в это время носит «сквозной» характер, что и было закреплено Маастрихтским договором (декларация № 20).

*Пятый этап (2003 г. – по настоящее время).* В настоящее время деятельность ЕС в экологической сфере осуществляется на основе общей компетенции, предоставленной статьями Договора о ЕС, и неразрывно связана с другими направлениями деятельности Европейского союза. На современном этапе ЕС проводится совершенствование правового регулирования охраны окружающей среды. В частности, обновлению подверглись акты, закладывающие правовую базу системы сбора и обработки экологической информации, мониторинга окружающей среды, экологической сертификации, проведения оценки воздействия на окружающую среду, а также механизма финансирования экологических мероприятий. Предпринимаются попытки кодификации многочисленных норм в области экологической стандартизации и сертификации.

Значимым моментом является включение экологической политики и защиты окружающей среды в проект Конституции ЕС и Лиссабонский договор. Показательно, что со времени подписания



Маастрихтского договора Европейский союз постепенно превращается также в «экологический союз».

Государства-члены ЕС интегрируют задачи охраны окружающей среды в нормативно-правовые акты своих госу-

дарств, действующие во всех сферах политики. Европейский союз принимает многочисленные директивы об охране окружающей среды, которые его государства-члены должны инкорпорировать в национальное право.

## Политические механизмы реализации экологических программ ЕС

Основой для практической деятельности Европейского союза в сфере экологической политики являются среднесрочные программы, что закреплено в учредительном договоре ЕС.

Программа представляет собой политико-правовой документ, определяющий приоритетные мероприятия ЕС на ближайшую перспективу, устанавливающий конкретные цели и задачи для Союза по их выполнению. За всю историю систематизированной экологической политики ЕС было принято шесть программ. В настоящее время действует Шестая программа действий.

*Первая программа* действий была принята в 1973 г. после Стокгольмской конференции ООН по окружающей среде (1972 г.).

Эту программу считают классическим документом в сфере защиты окружающей среды начального периода обращения европейских государств к проблемам защиты окружающей среды.

Последующие документы принимались в 1977 г. (*Вторая программа*), 1983 г. (*Третья программа*) и в 1987 г. (*Четвертая программа*).

*Пятая программа* явилась новым поворотом в экологической политике Европейского союза. Программа была принята в 1993 г. и получила название «Навстречу устойчивому развитию».

Таким образом, ЕС взяло на вооружение концепцию устойчивого развития, ставшую официальной стратегией ООН по выходу человечества из экологиче-

ского кризиса после проведения Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро (1992 г.).

Необходимо отметить, что концепция устойчивого развития в *Шестой программе* ЕС проходит основной темой, затрагивая наиболее актуальные сферы экологической политики ЕС.

Шестая программа действий в области защиты окружающей среды была утверждена решением Европейского парламента и Совета Евросоюза № 1600/2002/ЕС 22 июля 2002 г. с расчетом на 10 лет. Она получила название «Окружающая среда 2010: наше будущее и наш выбор». Шестая программа появилась непосредственно перед Всемирной встречей глав государств под эгидой ООН по устойчивому развитию, которая состоялась с 26 августа по 4 сентября 2002 г. в Йоханнесбурге.

Программа направлена на обеспечение следующих трех условий проведения экологических мероприятий Европейского союза:

- интеграции потребностей окружающей среды в различные направления деятельности ЕС и внедрение принципа экологической обусловленности деятельности Евросоюза, изложенного в ст. 6 Договора об учреждении ЕС;
- продолжения мероприятий, направленных на обеспечение устойчивого развития;
- проведения экологических мероприятий с расчетом на текущее и будущее расширение Европейского союза.

Программа выделяет четыре приоритетные сферы действий ЕС на ближайшие годы:

- изменение климата;
- природа и биологическое разнообразие;
- окружающая среда, здоровье;
- качество жизни.

В этом заключается попытка преодолеть и компенсировать многие недостатки предыдущих программ, которые можно свести в основном к краткосрочности их действий.

Следует также отметить, что для Шестой программы характерен постепенный переход от административных механизмов регулирования экологической политики к инструментам, основанным на элементах рыночной экономики. Опираясь на положения учредительного договора, деятельность ЕС в экологической сфере в рамках Шестой программы строится на основе активных правовых и административных программных действий в отношении защиты окружающей среды. Поэтому Шестую программу следует рассматривать как политико-правовой документ, определяющий приоритетные направления в деятельности ЕС на ближайшую перспективу.

Амстердамский договор (1997 г.), внесший очередные изменения в содержание учредительного договора Союза, закрепил в тексте Договора о ЕС принцип экологической ориентированности деятельности ЕС (ст. 6). Этот принцип подразумевает интеграцию целей

[ст. 174 (1)] и механизмов экологической политики ЕС [ст. 174 (2)] в осуществление других политик ЕС: политики в сфере сельского хозяйства, транспортной политики, политики общего рынка и региональной политики.

Курс на создание конкурентоспособной инновационной экономики был взят на саммите ЕС в Лиссабоне (Португалия, март 2000 г.) и в Барселоне (Испания, начало 2002 г.). Совет Европы сформулировал ряд конкретных задач в области стимулирования инновационного развития. Среди них – увеличение к 2013 г. доли затрат на НИОКР в странах ЕС с 1,9 до 3,0% ВВП, прежде всего за счет роста ассигнований частного сектора, а также за счет дальнейшей координации инновационной политики и создания единого Европейского исследовательского пространства с учетом расширения Евросоюза.

В настоящее время Европейский союз направляет в среднем на НИОКР 1,9% ВВП.

Однако в ряде европейских стран этот показатель значительно выше, чем в среднем по ЕС.

Например, в Швеции он составляет 3,6%, в Финляндии – 3,1%, в то же время в США – 2,6%, в Японии – 3,1%.

В 2011 г. Европейский союз затратил на НИОКР в области охраны окружающей среды и контроля в сфере экологической безопасности более 110 млрд евро.

Поэтому в последние годы ЕС смог добиться существенных сдвигов в реализации стратегии инновационного развития в сфере охраны окружающей среды.

### **От концепции устойчивого развития к стратегии стабильного развития ЕС**

**В** настоящее время эффективная охрана окружающей природной среды ЕС и обеспечение системы экологической безопасности невозможны без системного подхода.

Современная система охраны окружающей среды и управление природопользованием, формируемое и развива-

ющееся в Европейском союзе, включает ряд специфических инструментов, основывающихся на методах национального и наднационального регулирования. К их числу относятся: законодательные, информационные, административные, экономические и экологические методы.

Необходимо отметить, что все перечисленные выше и постоянно совершенствуемые управленческие методы взаимно дополняют друг друга, а комплексное применение их на практике составляет основу экологической политики ЕС при переходе от Концепции устойчивого развития к Стратегии стабильного развития.

Охрана окружающей среды с точки зрения системы безопасности и управления – это алгоритм экологического менеджмента на всех возможных уровнях управленческой иерархии, формируя при этом основные направления экологической политики. Естественно, неотделимы от этих методов и проблемы формирования экологического рынка в ЕС, а также экологического предпринимательства.

Следует подчеркнуть, что проблемы экологической политики нашли отражение в плане действий Евросоюза по борьбе с климатическими изменениями, разработанном Еврокомиссией, который поддержали все 27 государств-членов ЕС. Согласно предложенному Еврокомиссией плану мероприятия, в первую очередь, должны обеспечивать систему экологической безопасности стран при минимальном нанесении ущерба окружающей среде.

В частности, предполагается к 2020 г. снизить выбросы углекислого газа на 20%.

Важно отметить, что программа Европейской комиссии гарантирует либерализацию рынка газового и другого энергетического топлива.

Окончательные итоги переговоров будут подведены в конце 2012 г. Планируется, что разработанные соглашения,

касающиеся единой экологической политики стран ЕС, обретут реальную силу уже в текущем году.

Важно отметить, что экологические проблемы и их реализация нашли отражение также и в Лиссабонском договоре, известном как Договор о реформе\*.

Новый договор изменяет цели Европейского союза (ст. 2 и 3 Договора о ЕС) и название Договора об учреждении Европейских сообществ на Договор о функционировании ЕС, чем напрямую связывает его с Договором о ЕС и целями, которые он ставит перед объединенной Европой. Таким образом, принципы, рассматривавшиеся ранее как декларативные: защита граждан ЕС по всему миру, экономическое, экологическое и территориальное единство, культурное многообразие – становятся основополагающими задачами политики ЕС в настоящее время.

В связи с этим стратегической задачей Евросоюза в настоящее время становится создание «внутреннего рынка» и достижение целого ряда целей, таких как полная занятость населения и социальный прогресс, высокий уровень защиты окружающей среды. Экологические проблемы, защита окружающей среды и экологическая безопасность, а также борьба с глобальным изменением климата получают приоритетное значение в новом Лиссабонском договоре, в связи с которым ЕС должен «предпринимать меры на международном уровне по борьбе с региональными и глобальными проблемами окружающей среды, в первую очередь с изменением климата», а политика Союза в энергетическом плане должна проводиться «в соответствии

---

\* Официальное название – Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества (*Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*). Это международный договор, подписанный на саммите ЕС 13 декабря 2007 г. в Лиссабоне (Португалия), который призван внести изменения в действующие соглашения о Европейском союзе для реформирования системы управления ЕС.

с необходимостью сохранить и улучшить окружающую среду» (ст. 176а Римского договора).

Договор предполагает создание европейского пространства исследований, несколько дополняет социальную политику, предоставляет Союзу «стимулирующие» полномочия в вопросах образования, спорта, политики, экологии, дает новое определение принципа субсидиарности, освещает вопросы в сфере сельского хозяйства и рыболовства.

Союз ответственен за определение и имплементацию программ по исследованию и разработкам в данных областях, хотя здесь его компетенция пересекается с компетенцией национальных правительств. Экологическая политика определяется Европарламентом и Советом Европы в соответствии с законодательной процедурой. При этом статьи Договора не ущемляют «право государств-членов предпринимать необходимые меры по обеспечению охраны окружающей среды и экологической безопасности» (Декларация 20, ст. 176а).

Одним из наиболее эффективных направлений интенсификации экологических отношений является развитие «модели партнерства», которое предполагает наличие двух ключевых условий:

*во-первых*, существования заинтересованных кругов на всех уровнях власти, которые могли бы быть партнерами в решении проблем сохранения окружающей среды;

*во-вторых*, широкое вовлечение гражданского общества в экологически ориентированное управление.

Высокое качество жизни и здоровья ее населения, а также экологическая безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных экосистем и поддержания соответствующего качества окружающей среды. Для этого необходимо формировать и последовательно реализовывать единую политику в экологической области, направленную на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов.

Сохранение и восстановление природных экосистем должно быть одним из приоритетных направлений деятельности Европейского союза и всех стран-членов ЕС. В связи с тем что страны ЕС с их различными природными экосистемами представляют значительную часть биологического разнообразия Европы, Евросоюз играет ключевую роль в поддержке этого разнообразия. Следовательно, учитывая масштабы природного, ресурсного, интеллектуального и экономического потенциала, Евросоюз весьма существенно влияет на принимаемые решения в сфере глобальных и региональных экологических проблем.

Новая экологическая политика ЕС базируется на следующих основных принципах:

- устойчивое развитие, предусматривающее равное внимание к его экономической, социальной и экологической составляющим;

- приоритетность для общества обеспечивающих функций биосферы по отношению к прямому использованию ее ресурсов;

- предотвращение негативных экологических последствий в результате хозяйственной деятельности, учет отдаленных экологических последствий;

- отказ от хозяйственных и иных проектов, связанных с воздействием на природные системы, если их последствия непредсказуемы для окружающей среды;

- природопользование на платной основе и возмещение населению и окружающей среде ущерба, наносимого в результате нарушения законодательства об охране окружающей среды.

В качестве приоритетных направлений деятельности ЕС по обеспечению экологической безопасности следует также рассматривать предотвращение последствий чрезвычайных ситуаций, вызванных различными видами деятельности человека.

Для реализации концепции устойчивого и стратегии стабильного развития ЕС необходимо формирование принципиально новой экологической политики Евросоюза, основанной на принципах партнерства и концентрации усилий, в полной мере учитывающей степень взаимодействия институтов ЕС и возрастание влияния наднациональных политических, экономических, социальных и экологических акторов Европейского союза, а также гражданского общества.

Необходимо признание многофакторного, полисубъектного и полиаспектного характера процессов формирования экологической политики, императивность примата сохранения окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности над всеми остальными видами деятельности в Европе.

Сегодня требуется новая оценка ситуации в ЕС, учитывающая изменение отношений, интересов и природно-ресурсных возможностей Европейского союза после «шестой и седьмой волны» расширения Евросоюза, а экологическая политика Евросоюза должна учитываться как результат деятельности национальных и наднациональных институциональных структур по решению наиболее значимых проблем охраны окружающей среды и экологической безопасности как за счет ресурсов стран-членов ЕС, так и за счет средств Европейского союза.

Таким образом, экологическая политика переходит в разряд стратегических задач Европейского союза и должна учитываться как показатель развития и роста политических, экономических, социальных и экологических структур Союза. В этом сущность политической и экологической самоидентификации Евросоюза.

## Примечания

<sup>1</sup> *Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J.* Die neuen Grenzen des Wachstums. Die Lage der Menschheit: Betrohung und Zukunftschancen. Stuttg., 1992. P. 315–320; *Ecological Problems of the Modern Society // Urgent problems of Europe*, М., 2001. P. 98–100.

<sup>2</sup> Глобальная экологическая перспектива – 2000 // ЮНЕП. Интердиалект+, М., 1999. С. 3–5.

<sup>3</sup> *Hartwick J.M.* Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources // *The American Economic Review*. 1977. Vol. 67. № 5. P. 972–974.

<sup>4</sup> Материалы комиссии Т. Брундтланд // ООН, 1987.

<sup>5</sup> *Barbier E.B.* The economics of environment and development Selected essays // Helttenham, 1998. P. 533–540.

<sup>6</sup> *Хикс Дж.Р.* Стоимость и капитал. М., 1988. С. 108–109.

<sup>7</sup> Документы официального сайта по экологической политике Европы // URL: [www.ecoline.ru](http://www.ecoline.ru)