

# Формирование экологической политики Европейского союза

Алексей Гусев

В настоящее время ни один регион мира, даже такой мощный как Западная Европа, не может рассматриваться иначе, как в контексте развития всей мировой политической и экологической обстановки и в теснейшей связи с другими регионами. В связи с этим и в соответствии с принятой в Рио-де-Жанейро “Декларацией по окружающей среде и развитию” экологическая проблематика признана в большинстве стран и регионов неотъемлемой частью процесса устойчивого развития<sup>1</sup>.

Современный Европейский Союз (*EC, the European Union, the EU*), состоит из 27 государств<sup>2</sup>.

Это единственная из всех ныне существующих групп государств, возникших в процессе региональной экономической и экологической интеграции, которая максимально близко приблизилась к стадии полной интеграции<sup>3</sup>.

Следует признать, что предметом пристального внимания ЕС является международная политика в области окружающей среды и экологической безопасности. ЕС не без оснований претендует на мировое лидерство в этой области, будучи единственным международным объединением, выступающим в таких соглашениях в качестве главного действующего лица.

Евросоюз фактически инициировал подписание Монреальского протокола о защите озонового слоя Земли и Киотский протокол о сокращении выбросов парниковых газов.

Более того, ЕС 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.

---

ГУСЕВ Алексей Александрович – кандидат политических наук, доцент Международной академии бизнеса и управления.

**Ключевые слова:** Европа, Европейский союз, экологическая политика, механизмы формирования экологической политики.

Так, например, в Люцернской декларации министров стран-представителей Европейской экономической комиссии ООН особое значение уделено "формированию организационной инфраструктуры, включая эффективные правовые и административные механизмы, управленческие инфраструктурой, системой подготовки кадров и образования в сфере политики охраны окружающей среды"<sup>4</sup>.

Следствием данных реформ предусматривается переход на комплексное управление природоохранной деятельностью и обеспечение экологической безопасности, главным образом, промышленных объектов во многих странах Европейского союза.

## Экологические проблемы

**Э**кологические проблемы, стоящие сегодня перед ЕС и состояние окружающей среды в странах Евросоюза нельзя охарактеризовать однозначно. Конечно, в последние 30 лет в экологической обстановке ЕС произошли заметные изменения к лучшему.

Например, стали заметно чище поверхностные воды, в два раза сократился объем выбросов двуокиси серы, особенно в странах Западной, Центральной и Восточной Европы.

В связи с этим в последние годы состояние воздушной среды европейского континента значительно улучшилось. Однако, несмотря на принимаемые усилия, практически не наблюдается прогресса в поддержании биологического разнообразия и экологическом состоянии лесов, подземных вод и сохранения природных территорий: национальных парков, резерватов и заказников.

На страны ЕС, по-прежнему, приходится значительная часть выбросов парниковых газов.

Несмотря на то, что площади лесов на территории ЕС в 90-е годы XX в. увеличилась на 10%, почти 60% лесов испытывают серьезные последствия от подкисления почв, загрязнения, засух и лесных пожаров.

С 1980 г. по 2009 г. образование отходов на душу населения в странах Евросоюза возросло на 35%. Несмотря на рост эффективности утилизации, более 70% отходов, по-прежнему, поступают на свалки.

В некоторых регионах, особенно в странах Центральной и Южной Европы, ощущается нехватка чистой питьевой воды, к тому же более чем в половине крупных европейских городов происходит чрезмерная эксплуатация ресурсов грунтовых вод, а многие страны отмечают существенное загрязнение грунтовых вод нитратами, пестицидами, тяжелыми металлами и углеводородами<sup>2</sup>.

Заметно ухудшилось состояние прибрежных экосистем и акваторий, особенно в Южной и Западной Европе, а также в странах Средиземноморья<sup>5</sup>.

На ухудшение экологической ситуации в Европе влияет не только увеличение числа производственных объектов и увеличение их мощностей, но и целый ряд экономических и юридических факторов, действующих в разных сферах, на разных уровнях и с различным масштабом воздействия<sup>6</sup>. Это, прежде всего, ресурсоемкая макроэкономическая политика государств-членов ЕС и Союза в целом, приводящая к экстенсивному использованию природных ресурсов, неэффективная инвестиционная политика, ориентированная на развитие ресурсоэксплуатирующих секторов экономики, нестабильная секторальная политика, включающая в себя топливно-энергетический комплекс, сельское и лесное хозяйство, а также несовершенное законодательство и практическое отсутствие эколого-сбалансированной долгосрочной экономической стратегии Европейского союза<sup>3</sup>.

Экологические тенденции, происходящие в ЕС, заставляют задуматься над такими сложными теоретическими вопросами, как процессы формирования глобальной экономики и роль Союза при формировании экологической политики для сохранения и восстановления окружающей природной среды Европы.

Необходимо отметить, что и в проекте Конституции ЕС вопросам экологической политики отводится важная

роль. Предполагается, что политика в области окружающей среды должна быть направлена, прежде всего, на достижение следующих целей:

- защита и улучшение качества окружающей среды;
- охрана здоровья человека;
- разумное и рациональное использование природных ресурсов;
- выработка мер, направленных на решение как региональных, так и общемировых экологических проблем.

### Экологическая политика

Экологическая политика ЕС основывается на двух основных подходах: предосторожности и превентивных действиях, при которых ущерб окружающей среде должен предотвращаться, а загрязнитель окружающей среды должен платить. В тоже время современная экологическая политика ЕС учитывает: доступность научной и технической информации, условия окружающей среды в разных регионах Союза, потенциальную выгоду и издержки от принимаемых действия или бездействия, а также экономическое, социальное развитие ЕС в целом и сбалансированное развитие его отдельных стран<sup>7</sup>.

Таким образом, в экологической политике Евросоюза для всех государств-членов ЕС должны учитываться следующие основополагающие положения:

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

В настоящее время страны ЕС в своей деятельности применяют следующие принципы экологической политики:

- принцип предосторожности;
- принцип ликвидации последствий и возмещение ущерба окружающей среде;
- принцип упреждающего действия.

Масштабность экологических проблем и то количество сфер, которые они затрагивают, безусловно, отражается и в функционировании институтов Европейского союза.

Деятельность Европейского совета, Европейской комиссии, Европейского парламента, Суда и Счетной палаты прямо или косвенно затрагивает и проблемы сохранения окружающей среды. В структурах ЕС существует и специальный орган, занимающийся вопросами окружающей среды – Европейское агентство по окружающей среде (*the European Environment Agency – the EEA*)<sup>2</sup>.

Агентство взяло на себя очень важную и уникальную в своем роде функцию: сбор и анализ данных о состоянии окружающей среды на европейском континенте, а также участие в контроле над внедрением экологического законодательства ЕС, разработку стандартов “эко-лейбл” и усовершенствование критериев оценки воздействия на окружающую среду.

Необходимо отметить, что диапазон подходов, применяемых Европейским союзом, значительно расширился

с момента начала развития этого направления европейской политики. Они стали более доступны благодаря программе *LIFE*\*.

Таким образом, нормативные акты, конвенции, директивы и регламенты ЕС являются важными и необходимыми для решения проблем сохранения окружающей среды административными подходами формирования и реализации европейской экологической политики. Конвенции, особенно принимаемые под эгидой ООН, являются важными подходами реализации и глобальной экологической политики.

Под действие конвенций, например, попадает огромное количество объектов, в том числе природные ресурсы и опасные для окружающей среды виды человеческой деятельности<sup>9</sup>.

Кроме того, в сферу, регулируемую этими документами, входит климат и атмосфера, моря и океаны, леса и пустыни, биологическое разнообразие в целом и исчезающие виды в частности.

Европейские законы и программы действий в области окружающей среды должны приниматься после консультаций с Комитетом регионов, экономическим и социальным Комитетом. Страны-члены должны финансировать и применять принятую ЕС политику в области окружающей среды<sup>9</sup>.

Ухудшение экологической ситуации в настоящее время на территории Европы происходит под воздействием ряда, прежде всего, экономических и правовых факторов. Они действуют в разных сферах и различны по масштабам своего воздействия и серьезности последствий. Данные факторы можно сформулировать следующим образом:

– макроэкономическая политика, ведущая к экстенсивному использованию природных ресурсов;

– инвестиционная политика, ориентированная на развитие эксплуатирующих природные ресурсы секторов экономики;

– неэффективная секторальная политика, а именно, в топливно-энергетическом комплексе, сельском и лесном хозяйстве,

– несовершенная законодательная база,

– отсутствие эколого-сбалансированной долгосрочной стратегии,

– недоучет косвенного эффекта от охраны природы,

– существование действенного стимула в виде получения значительной и быстрой прибыли от чрезмерной эксплуатации или продажи природных ресурсов (нефть, газ, лес и руда).

Без сомнения, учет экологических требований приводит в странах ЕС к росту цен. По сравнению с реальной оплатой труда, покупательная способность населения стран Евросоюза уменьшается. Эта ситуация идет вразрез с современной моделью цивилизации, направленной на получение быстрых результатов, без учета негативных последствий, распространяющихся на будущие поколения. В итоге, ущерб для окружающей среды оказывается несоизмеримо больше краткосрочных выгод.

Следовательно, важнейшая причина ухудшения экологической ситуации на территории Европы является, прежде всего, неэффективная ресурсоемкая структура экономики, а также нежелание бизнеса повышать издержки фирм на экологические нужды. Тем не менее, нельзя не признать, что в последние десятилетия правительства развитых стран активно борются за рациональное и экономное использование при-

---

\* *LIFE* – Программа по финансированию проектов по окружающей среде, которая создана для финансирования и осуществления проектов по защите окружающей среды.

родных ресурсов, внедрение новых малоотходных технологий.

В настоящее время в Евросоюзе на первом плане стоят следующие комплексные проблемы окружающей среды:

- снижение парникового эффекта и вызываемое им глобальное потепление;
- уменьшение кислотных дождей и соответствующее загрязнение водной среды, прежде всего, в озерах и закрытых водоемах, вымирание лесов, то есть в целом, явлений и процессов, носящих трансграничный характер.

По-прежнему остается актуальной проблема захоронения радиоактивных

отходов с длительным периодом полураспада.

Немалую политическую проблему составляет расширение ЕС<sup>3</sup>.

На сессии Европейского совета (Копенгаген, июнь 1993 г.) были изначально одобрены показатели, которых страны-кандидаты должны достичь в обязательном порядке, чтобы преодолеть так называемый “экологический разрыв” между ними. Для этого были определены основные принципы взаимодействия между странами Европейского союза в рамках ее экологической политики.

### Принципы экологической политики

**Д**иапазон принципов взаимодействия в рамках экологической политики Европейского союза значительно расширился с момента начала развития этого направления европейской политики.

Согласно Амстердамскому договору, в рамках Евросоюза сегодня существуют следующие принципы экологического взаимодействия стран ЕС:

- *принцип упреждающего действия*, то есть деятельность Евросоюза, направлена на предупреждение, профилактику загрязнения или иного ущерба окружающей среде. Угроза ущерба окружающей среде должна быть учтена заранее;

- *принцип предосторожности*, смысл которого заключается 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 уверенностью предсказать негативное влияние на окружающую среду, но даже в таких случаях при наличии гипотетической возможности экологического нарушения необходимо применять природоохранные меры;

- *принцип ликвидации последствий и возмещение ущерба* окружающей среде. Этот принцип обязывает в случаях невозможности избежать ущерба окружающей среде “минимизировать” его, сдержать его распространение и устранить его последствия в кратчайшие сроки;

- *виновник ущерба платит*, то есть ущерб оплачивается теми, кто его причинил, взаимодействие по принципу “загрязнитель платит”. 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, то есть административные меры “проигрывают” в своей эффективности инструментам, разработанным на рыночной основе.

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 уни-

фикации мероприятий по борьбе с загрязнениями, а также согласованные и

единые позиции на международных переговорах.

## Механизмы экологической политики

С 90-х годов XX в. в экологической политике ЕС обозначился отход от прямого администрирования к более гибким механизмам, которые включают элементы рынка, например, торговля квотами, сокращение выбросов парниковых газов и “элементы партиципативного управления: принцип “разделенной ответственности” между участниками такими, как правительство, бизнес, общественность, потребители. Более того, по Орхусской конвенции (1998 г.), граждане ЕС также должны быть привлечены к природоохранной деятельности, задействованы в процессы подготовки, мониторинга и контроля за нарушением экологических норм. Граждане имеют право на информацию, право на участие в подготовке правовых актов, право обращаться в суд по вопросам защиты окружающей среды.

Важнейшими механизмами реализации экологической политики в Евросоюзе являются финансовые или рыночные механизмы. Рыночные механизмы (*market – based instruments – MBIs*) осуществляемые в виде налогов, субсидий, торговых разрешений, как правило, открыто закладываются в цену продукта или услуги, образуя тем самым, скрытые затраты, обеспечивающие реализацию экологической, социальной и экономической политики.

Гибкие рыночные механизмы эффективны для применения во всех при-

оритетных областях экологической политики (борьба с изменением климата, сохранение биологического разнообразия, защита окружающей среды и здоровья человека, а также устойчивое использование природных ресурсов).

В качестве примера можно привести следующее виды загрязнений окружающей среды и соответствующие налоги на:

- топливо;
- захоронение отходов,
- упаковку и переработку отходов;
- выбросы от сельскохозяйственной деятельности.

Рыночные механизмы становятся более доступными благодаря программе *LIFE*, фонды которой для проведения мероприятий и осуществления проектов по защите окружающей среды доступны странам-участницам ЕС, а также на определенных условиях третьим странам. Дополнительное экономическое содействие оказывают Европейский инвестиционный банк.

Таким образом, рыночные механизмы стимулируют производителей и потребителей на смену поведения в пользу эко-эффективного использования природных ресурсов, а также развитие и разработку инновационных природосберегающих технологий. Помимо этого, эти механизмы отвечают целям устойчивого развития и Лиссабонской программе.

## Инструменты экологической политики

Современные действующие рыночные инструменты экологической политики можно классифицировать следующим образом:

– *торговые разрешения*, введенные для достижения снижения выбросов, например, квоты на выбросы CO<sub>2</sub> 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 по-

крыть 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, создания новых рынков экологических товаров и служб, а также для поддержки 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 использования средств предотвращения и восстановления ущерба.

Практический опыт наглядно показывает, что наиболее эффективно использовать комбинирование этих инструментов. Следует отметить, что доля использования рыночных инструментов в экологической политике значительно возросла с середины 90-х годов XX в., особенно это касается налогов, взносов и торговых разрешений.

Большинство мероприятий не выходило за рамки ЕС, включая десять новых государств-участников, ассоциированных и переходных государств в Центральной и Восточной Европе (Румыния, Болгария и балканские страны). Размеры оплаты и взносов, в основном за загрязнения воды и воздуха, исчисляются на достаточно низком уровне в соответствии со способностью каждой из 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.

Таким образом, решение экологических проблем, сохранение окружающей природной среды являются важнейшими направлениями политической деятельности Европейского союза в настоящее время.

Германия и Великобритания достигли значительного прогресса в этой области с середины 90-х годов XX в.

Использование экологического налогообложения за последние годы значительно расширилось, например, увеличилось количество налогов на  $\text{CO}_2$ , на серу в топливе, на захоронения отходов и на сырье. Лишь небольшое количество налогов остались неизменными (налог на свалки отходов, пошлины на разработку песка, гравия, камня).

На уровне Европейского союза торговля квотами на выбросы  $\text{CO}_2$  в настоящее время ведется на самом высоком политическом уровне. Торговая схема начала функционировать с января 2005 г.

В ряде стран ЕС действуют схожие модели торговли квотами: в Германии и Великобритании – на  $\text{CO}_2$ , в Нидерландах – на  $\text{NO}_x$ , квотами на рыбную ловлю – в Эстонии, Исландии, Италии и Португалии.

С 2010 г., согласно Водной рамочной директиве ЕС, планируется введение таких инструментов экологической политики, как система дорожных взносов, возросшего использования торговли сертификатами на электричество, вырабатываемое альтернативными источниками безопасными для окружающей среды. Все это говорит о том, что роль и количество использования рыночных инструментов в экологической политике в последующее годы будет возрастать, в основном, за счет значительной эффективности используемых инструментов.

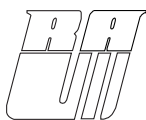
Следует также отметить, что использование определенных экологических налогов, льгот и субсидий являются общими для всех членов ЕС, но при этом каждая страна индивидуально вводит дополнительные элементы экологического налогообложения.

В этой области существует обширная система экологических принципов, механизмов и инструментов, которые успешно реализуются на практике.

Несмотря на имеющиеся проблемы, следует признать, что Европейский союз является безусловным лидером в проведении экологической политики, успешно решающим многие экологические задачи по созданию условий устойчивого и качественного развития природной среды на континенте.

## Примечания

- <sup>1</sup> Глобальная экологическая перспектива, 2000. С. 32.
- <sup>2</sup> European Environment Agency // Copenhagen, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006. P. 24, 64.
- <sup>3</sup> Расширение Европейского Союза и Россия // Под ред. Буториной О.В., Борко Ю.А. М.: «Деловая литература», 2006. С. 29, 128, 228.
- <sup>4</sup> Документы представительства Европейской Комиссии в РФ // [www.eur.ru/](http://www.eur.ru/) 2008.
- <sup>5</sup> Современная экологическая политика // <http://www.greensalvation.com/> 2008.
- <sup>6</sup> Европа: вчера, сегодня, завтра // Ред. колл. Н.П. Шмелев. Институт Европы РАН. М.: Изд. «Экономика», 2002. С. 207.
- <sup>7</sup> Актуальные проблемы Европы. Глобальные вызовы и Европа / Под ред. Кондратьевой Т.С. М.: ИНИОН РАН, 2003. С.12.
- <sup>8</sup> Россия и ЕС: общее пространство безопасности. М.: Пробел – 2000, 2004. С.78.
- <sup>9</sup> Проект Конституции ЕС // <http://www.europa.eu.int/> 2005.



**О**БЗРЕВАТЕЛЬ  
**BSERVER**

<http://www.rau.su>

E-mail: [observer@nasled.ru](mailto:observer@nasled.ru)