

Т.Л.Мироненко

## ОСОБЕННОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

(на примере США и ФРГ)



Критическое состояние экологии нашей планеты – одна из самых важных и острых проблем, стоящих сегодня перед человечеством. Уже несколько десятилетий состояние экологической системы неуклонно ухудшается по всем параметрам. Очевидно, что виной тому бурная ресурсоемкая производственная жизнедеятельность человеческого сообщества, ведущая к экологическому коллапсу по мере истощения ресурсов земного организма. На эту тему написано множество книг и статей, красноречиво и убедительно доказывающих неотлагательную необходимость в корне пересмотреть не только принципы экономической деятельности человека, но и всю систему его взаимосвязей с окружающей природой, и прежде всего отказаться от отношений господства и подчинения в пользу равноправной совместной эволюции.

Однако сделать это отнюдь не просто. За несколько веков система организации жизни стала настолько разветвленной и многоярусной, что современное мировое сообщество представляет собой огромную и относительно малоподвижную машину, которой трудно координировать работу своих составных элементов. Само понятие «мировое сообщество» – достаточно новое. Как известно, оно появилось после окончания второй мировой войны, когда люди почувствовали необходимость объединиться для противостояния общечеловеческим угрозам. Но несмотря на существование целого ряда международных организаций и межгосударственных объединений, экономическое и политическое развитие продолжает осуществляться преимущественно на государственном уровне. Над общечеловеческими интересами превалируют интересы государств, естественно, противоречащие друг другу.

С точки зрения охраны окружающей среды, в данном контексте существует несколько серьезных проблем стратегического и тактического характера. Центральная стратегическая проблема – это конфликт, заложенный в понятии «национальные интересы», которое включает государственную безопасность, политическую стабильность и экономическое процветание отдельного государства. Дело в том, что государства на практике не считают общечеловеческие интересы по сохранению экологической системы своими национальными интересами. Разумеется, теоретически все государства современного мира осознают степень остроты глобального экологи-

ческого кризиса, создающего угрозу всеобщей безопасности (а тем более стабильности и процветанию), и необходимость совместной работы для выхода из него. На практике же большая часть государств продолжает тратить львиную долю усилий и средств на обеспечение собственного экономического благосостояния и укрепление политических позиций.

Существование антиномии между частными и государственными экономическими интересами и требованиями политики по охране окружающей среды ставит и другую проблему стратегического порядка – необходимость достижения приоритетности экологической политики как в системе международных отношений, так и во внутренней политике отдельных государств. Современное мировое сообщество повсеместно рассматривается в первую очередь как мировой рынок и лишь затем как политическая система. Данное утверждение легко доказывается тем фактом, что уровень экономического развития страны определяет ее место в мировой политике. Следовательно, и в рамках отдельных государств экономика является основным объектом внутренней политики и политики безопасности, а возможность выдвижения экологических соображений на передний план считается в лучшем случае утопией.

В реальности мы наблюдаем худший вариант развития событий, а именно: не гуманитарные международные организации, а транснациональные корпорации становятся все более активными субъектами международных отношений. Так, с 1998 г. в полузасекреченном виде существует Многостороннее соглашение об инвестициях, защищающее интересы ТНК за рубежом. В соответствии с ним корпорации имеют право в судебном порядке преследовать те суверенные государства, которые препятствуют их деятельности на своей территории, предъявляя «повышенные требования» экологического и/или экономического характера. Директор Всемирной торговой организации Р.Руджеро назвал этот проект «конституцией новой глобальной экономики». Прецедент уже существует: в рамках Североамериканского соглашения о свободной торговле компания «Этил корпорэйшн» судится с Канадой, наложившей запрет на использование выпускаемой присадки к бензину<sup>1</sup>. Это означает, что частные экономические интересы не только не имеют адекватного противовеса, а наоборот, постепенно вытесняют прочие факторы.

Ситуацию осложняет и «тактическая» проблема: громоздкий функционально-бюрократический механизм, сложившийся внутри национальных государств и в системе международных отношений, не позволяет выработать эффективную политику по сохранению окружающей среды даже в случае устранения главных противоречий, так как большая часть усилий направляется на преодоление препятствий достижению зыбкого компромисса или на организацию деятельности ответственных инстанций, а не на оперативное решение конкретных задач по сохранению экологической системы от полного разрушения.

<sup>1</sup> Независимая газета. 14.04.1999.

Существует ли вообще возможность проводить эффективную экологическую политику в современных условиях? Какие конкретные меры могут быть приняты в этом направлении? Ответы на эти вопросы предполагают выявление истоков экологической проблемы в целом и четкое распределение ответственности за нее между «действующими лицами».

**Глобальный  
экологический  
кризис:  
причины  
и следствия**

С тех пор как в странах Запада произошла промышленная революция, прогресс в развитии стал абсолютным синонимом индустриального роста, т.е. производства товаров и услуг и соответствующего их потребления. За товарами первой необходимости следуют товары и услуги не первой необходимости и т.д. Рост потребностей может продолжаться бесконечно, не бесконечны только ресурсы, используемые для их удовлетворения. По существу, сложившаяся производственная модель основана на прямой эксплуатации естественных ресурсов без учета их роли в жизни и целостности экологической системы как таковой.

Ошибочность и даже губительность такого подхода подтверждается тем фактом, что производство постепенно теряет первоначальное значение. Так, в развитых странах Запада наблюдается перепроизводство товаров и услуг: их количество значительно превышает спрос. Авторитетный американский исследователь Л.Колдвелл считает, что современный кризис означает конец полутысячелетней эксплуататорской экспансии главным образом западного общества. Символическими границами этого периода – Нового времени – он называет 1492 и 1992 г.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Caldwell L.K.  
*International  
Environmental  
Policy. 1996. P. 9.*

Именно кризис заставляет человечество переоценивать ценности и ставить вопрос о том, насколько его образ жизни в целом и система жизнеобеспечения в частности соответствуют окружающей среде. В начале 90-х годов группа немецких ученых, проводившая исследования совместимости экологических систем (созданных природой без участия людей) с экономическими системами (созданными людьми), пришла к выводу, что возникновение экологических проблем, возможно, связано с несовершенством устойчивых экономических и технологических структур, сомнительной зависимостью индустриальной системы от невозобновляемых ресурсов и стремительным накоплением вредных отходов. Вместе с тем эти проблемы являются следствием недостаточного освоения экономическими и техническими системами механизмов саморегулирования, присущих системам экологическим. Так, между теми и другими обнаруживается ряд общих черт: все они состоят из живых и неживых элементов; и тем и другим необходима «производственная энергия», которую они потребляют и производят; те и другие оказывают влияние на внешнюю среду, но в то же время поддаются управлению и т.д. При этом экосистема является «функционально закрытой», характеризуется внутренней «динамической стабильностью»: эффективное использование имеющихся в ней веществ

и энергии обеспечивает круговорот веществ, их естественную переработку и тем самым минимальную нагрузку на окружающую среду. Вмешательство человека в такую систему нарушает ее механизм саморегуляции и естественное равновесие, поскольку человек преследует цель получить большое количество энергии, что требует привлечения дополнительных ресурсов: система начинает зависеть от внешних факторов. В результате избыток энергии и веществ выбрасывается во внешнюю среду в виде отходов. При высоком уровне производства становится особенно заметно, что увеличение денежного дохода происходит за счет уменьшения «природного капитала»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Simonis U.E.  
Basiswissen  
Umweltpolitik:  
Ursachen, Wirkungen  
und Bekämpfung  
von  
Umweltproblemen.  
Berlin, 1990.  
S. 11–15.

Степень ответственности государств за состояние экологических проблем различается в зависимости от уровня их развития, прежде всего экономического. Проведем аналогию. Езда в автомобиле – это быстрота и комфорт. Но за подобное удобство человечество расплачивается увеличением общего числа жертв дорожных происшествий, уровня загрязненности воздуха и пр. Это прежде всего относится к большому городу с его обилием машин, а не к сельской местности, где их намного меньше. Для устранения общей проблемы решающее значение будет иметь сокращение количества машин в городе, а не в деревне. Соответственно, преодоление экологического кризиса связано главным образом с сокращением объемов производства и изменением его характера в тех странах, где его фактический уровень высок. В то же время национальное государство – это, хотя и основной, но не всегда самый сильный «актер». По подсчетам немецких ученых, оборот самого крупного международного автомобильного концерна превышает экономические возможности государства средней величины, например, бюджет Австралии. Государства, как и предприятия, конкурируют на мировом рынке: чем слабее их положение, тем меньше средств они вкладывают в охрану окружающей среды<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ibid. S. 218–219.

Очевидно, однако, что выявление причин экологического кризиса – процедура хоть и необходимая, но недостаточная для его преодоления. Решающее значение здесь имеет определение конкретных механизмов выхода из создавшейся ситуации в рамках экологической политики государств. Страны современного мира не могут обойти вниманием эту проблему хотя бы потому, что кризис не признает государственных границ и непосредственно угрожает их безопасности. Охрана окружающей среды уже стала во многих странах приоритетным направлением внутренней и внешней политики.

**Государственная  
экологическая  
политика**

В США еще в начале XVIII в. по инициативе граждан власти начали принимать меры по охране наиболее ценных природных объектов путем образования заповедников, резерваций, парков и т.д. Первое движение за охрану окружающей среды возникло в начале XIX в. и называлось консервационизмом. В его основе лежала убежденность в том, что дары жизни священны, а такие принципы, как ответственность и умеренность, заставляют добровольно ограничивать собствен-

*Политическое кредо консервационистов сегодня заключается в том, что развитые страны должны взять на себя ответственность за ухудшение экологической ситуации на планете в связи с экстенсивным индустриальным ростом и соответственно нести основное бремя помощи регионам, нуждающимся в экономической поддержке. См., напр.: Разливахин А. Экология и политика. М., 1996. С. 28–29.*

*<sup>6</sup> Хрипко Е.В. Теоретические и практические подходы к решению проблем природопользования в развитых странах Запада. М., 1995. С. 12.*

*<sup>7</sup> Там же. С. 13.*

ные потребности<sup>5</sup>. Первые федеральные законы, регулирующие использование природных ресурсов, были приняты в 1872 г., когда Конгресс объявил Йеллоустон первым национальным и мировым заповедником<sup>6</sup>.

В течение XX в. вплоть до начала 70-х годов власти США (так же, как и других стран) играли в целом незначительную роль в области охраны природы. Тем не менее в США в 1948 г. был принят Закон о загрязнении вод (Water Pollution Act), а в 1949 г. разрозненные органы различного правового и административного статуса объединились в Министерство внутренних дел – главное ведомство федерального правительства по экологической политике в масштабе страны.

В 60-е годы развитие государственной экологической политики в США получило новый импульс в связи с принятием важных законов: в 1963 г. – Закона о чистом воздухе (Clean Air Act), в 1964 г. – Закона о сохранении лесов (Wilderness Act) и Закона о фонде защиты земли и воды (Land and Water Conservation Act) (этот фонд финансировал мероприятия по покупке земли в целях ее сохранения от промышленного использования и создания на ней заповедников и национальных парков). В 60-е годы США начали прилагать усилия по сокращению темпов роста населения в развивающихся странах, финансируя программы по контролю за рождаемостью и планированию семьи<sup>7</sup>. Уже тогда стало очевидно, что перенаселенность – одна из главных причин экологического кризиса ввиду ограниченности ресурсов и неограниченности человеческих потребностей.

На рубеже 60–70-х годов в США во всеуслышание заговорили об экологических проблемах. Общественность и законодатели повсеместно осознали необходимость проведения широкомасштабной политики охраны окружающей среды. Конгресс в 1969 г. принял Закон о национальной политике в области охраны окружающей среды (National Environmental Policy Act), занявший центральное место в экологическом законодательстве страны. Считается, что этот закон ознаменовал начало нового периода в политической жизни США, получившего название «Декады охраны окружающей среды». В соответствии с этим законом был создан Совет по контролю за качеством окружающей среды (Council on Environmental Quality), целью которого была выработка рекомендаций для президента и Конгресса по государственной экологической политике.

В 70-е и особенно в 80-е годы в США получила развитие концепция «нового федерализма», подразумевавшая перераспределение власти от центра в пользу штатов и местных органов власти. Бремя забот о состоянии окружающей среды перешло, таким образом, к последним. В 1981 г. президент Р.Рейган провозгласил в рамках этой доктрины курс на децентрализованное финансирование природоохранных мероприятий. В 1980 г. был создан «Суперфонд», доходы которого формировались главным образом за счет налогов на химическую промышленность и предназначались для ликвидации ущерба,

<sup>8</sup> Там же. С. 13, 19.

нанесенного естественным ресурсам, находящимся под контролем федерального правительства или правительств штатов<sup>8</sup>.

В это же время по мере нарастания экологического кризиса в других странах охрана окружающей среды становилась приоритетным направлением внутренней и внешней политики. Государственная экологическая политика решала две задачи – устранение проблем, постоянно возникающих в процессе производственной деятельности, а также нейтрализацию вреда, нанесенного ранее.

Существует мнение, что с 70-х годов по сегодняшний день такая политика достигла недостаточных результатов, поскольку является относительно дорогостоящей и ненадежной и в большей мере занимается симптомами, чем причинами, а о «профилактике» чаще всего только говорят.

Действительно, из-за необходимости использования дополнительной техники и сооружений (например, технологий «end-of-pipe» – «отверстия трубы») развитие так называемой экологической индустрии носит двойственный характер. С одной стороны, относительно улучшается или гарантируется качество окружающей среды. С другой, дополнительные ресурсы затрачиваются на решение проблем, ранее не существовавших. Кроме того, экологическая политика на этом этапе еще не может гарантировать безвредности для окружающей среды технических и экономических систем как таковых. Как правило, очистительные технологии ведут лишь к оттяжке решения проблемы загрязнения, а технологии по переработке (recycling) постоянно дорожают. Что касается развития принципиально безотходных («чистых») технологий, то политические механизмы для стимулирования этого процесса еще слишком слабы<sup>9</sup>. Таким образом, к настоящему моменту назрела острая необходимость заменить фрагментарную экологическую политику системной.

<sup>9</sup> *Simonis U.E.*  
*Op. cit. S. 19–20.*

Системный подход к гармонизации взаимодействия экономических систем с экологическими в идеале предполагает коренное изменение одновременно нескольких параметров. Во-первых, функционирование экономической системы должно ориентироваться на поддержание «умеренного уровня» производства, отказ от его чрезмерного роста. Во-вторых, экономическая система должна более эффективно использовать имеющиеся ресурсы, в частности энергию. В-третьих, она должна стимулировать переработку и, следовательно, многократное использование произведенных продуктов. В-четвертых, вредные производственные выбросы должны быть равны нулю. И, наконец, главное – необходимо развитие естественных структурных форм производства, аналогичных тем, которые существуют в живой и неживой природе<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> *Ibid. S. 16.*

Следует еще раз подчеркнуть, что такой подход противоречит господствующей сейчас экономической модели, которая как раз олицетворяет собой конфликт между экономической системой, созданной человеком, и естественной экологической системой, внутри которой она

объективно находится. Основным смыслом системной экологической политики заключается, таким образом, в превентивных мерах, нацеленных на устранение прежде всего источников экологического кризиса. Без этих мер темпы загрязнения превышают темпы очищения, что и делает природоохранную деятельность неполноценной.

В практическом смысле концепция *превентивной экологической политики* предполагает рациональную систему хозяйствования с более бережным отношением к сырью, энергии, воде и земле, систему, которая основывается на более интенсивном производстве информации и услуг и удерживает возможный вред для окружающей среды на минимальном уровне. Например, согласно исследованию Гольденберга по энергетике, к 2020 г. потребление энергии на душу населения в индустриально развитых странах можно сократить в два раза, если удастся повсеместно использовать применяемые уже сегодня сберегающие технологии. Другая возможность – переход к экологически более чистым энергоносителям. Подобные прецеденты уже существуют. Так, в Калифорнии в 1987 г. было задействовано 1400 мегаватт энергии ветра, мощность которого вдвое выше мощности атомной станции, а уровень экологической вредности и стоимость значительно ниже<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Ibid. S. 221.

Системность экологической политики государства предполагает наличие продуманной стратегии и разработанной тактики ее осуществления. Так, немецкие исследователи выделяют четыре уровня потенциальной стратегии государственной экологической политики<sup>12</sup>. Первый – это просто исправление вреда, наносимого окружающей среде. На втором в целом вредная для экологии структура потребления продукции и транспортная структура обеспечиваются дополнительными установками, которые уменьшают загрязнение (фильтрами, очистными и мусоросжигательными сооружениями, звукопротекторами, измерительными приборами и другими продуктами «экологической индустрии»). На третьем уровне происходит «экологическая модернизация» и внедряются интеллектуальные и более безопасные для окружающей среды технологии, которые, как правило, являются также ресурсосберегающими. Четвертый характеризуется структурными изменениями, обуславливающими переход к «постиндустриальному» типу производства, где основную роль играет сектор услуг и информации. Первые два уровня относятся к «симптоматическим», а третий и четвертый – к «превентивным».

<sup>12</sup> Ibid. S. 219.

На практике мероприятия, предусмотренные на каждом из этих уровней, не могут быть реализованы без непосредственного участия государственных механизмов регулирования. В странах с рыночной экономикой даже при изрядной доле государственного регулирования развитие производственной сферы определяется преимущественно экономическими факторами, которые сами по себе работают только на эту сферу. Поэтому в решении проблем экологического характера основную роль играют политические методы, которые в свою очередь воздействуют на все сферы общественной жизни.

Ключевым понятием в оценке экологической политики, проводимой государством, является ее *эффективность*, которая определяется степенью совершенства механизма принятия решений и их исполнения, разнообразием инструментария, а главное тем, насколько приоритетным является для государства решение проблем окружающей среды. На сегодняшний день экологическая политика в целом недостаточно эффективна, так как по большей части не может преодолеть главного противоречия: столкновения частных экономических интересов с заинтересованностью общественности в защите окружающей среды. К сожалению, практически везде государственная власть в лице правительства и/или законодательного органа чаще предпочитает решение экономических проблем всему остальному или просто закрывает глаза на нарушения существующего экологического законодательства. Более того, и сама общественность, как правило, склонна к получению реальной сиюминутной экономической выгоды, чем к разработке абстрактных долгосрочных стратегий по охране окружающей среды.

Так, в ФРГ в условиях мирового энергетического кризиса 1973 г., вызвавшего повышение цен на основные энергоносители, правительство имело возможность искусственно сохранить потребительские цены на энергию на прежнем, докризисном уровне, что стимулировало бы развитие более совершенных и менее вредных и энергоемких технологий (известно, что добыча, транспортировка и использование всех энергоносителей наносят серьезный вред окружающей среде), тогда как снижение цен привело лишь к стабилизации отсталых секторов экономики. Однако правительство не пошло на такой объективно разумный шаг. Разгадка проста: против этого выступила национальная автомобильная промышленность. Две трети граждан ФРГ регулярно ездят на автомобилях. В свою очередь правительство, беспокоясь о голосах избирателей, пошло им навстречу<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> *Ibid.* S. 143.

Другая проблема – фактическая отстраненность общественности от принятия политических решений, выражающаяся в засекреченности деятельности официальных ведомств. Яркий пример – разработка проекта строительства электростанций в штатах Аризона, Юта и Колорадо. В обстановке строжайшей тайны Министерство внутренних дел США и Бюро мелиорации совместно с энергетическим консорциумом провели планировочные и испытательные работы, договорились с индейцами, заключив с ними контракты на аренду земли. О проекте не знали ни пресса, ни Служба национальных парков. Не было ни одного публичного обсуждения, ни одного слушания в Конгрессе. Проект не обсуждался и в Федеральной комиссии по энергетике. Примечателен и такой факт: Управление по контролю за качеством пищевых продуктов, медикаментов и косметических средств США разрешило доступ общественности к 90% своих документов, считавшихся прежде секретными, только в 1972 г.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Дуглас У.О. Указ. соч. С. 220.

Дуглас считает, что промышленность всегда старается уклониться от выполнения требований законов по охране окружающей среды. Для этого используется много приемов, один из которых – распространение влияния корпораций на ведомства, призванные защищать интересы общества. Такое влияние часто основывается на подкупе, но в случае «совпадения» интересов виновников загрязнения окружающей среды и ее «защитников» их отношения могут носить и более «утонченный» характер: вместо коррупции – политика вседозволенности, часто связанная с тайными надеждами государственных чиновников со временем перейти на службу в могущественную частную корпорацию, которая загрязняет окружающую среду<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Там же. С. 222.

На федеральном уровне Национальный совет по контролю за промышленным загрязнением, намечающий ведомствам программу действий, состоит из представителей промышленных кругов. Его консультации с правительственными чиновниками имеют кулуарный характер. От членов этого совета зависит, какие суммы будут выделены на экологические мероприятия, за счет чьих средств (налогоплательщиков, потребителей или предпринимателей) и в какой пропорции они будут покрываться<sup>16</sup>. Очевидно, что при таком положении дел интересы деловых кругов соблюдаются в первую очередь, а прочие интересы удовлетворяются по остаточному принципу. Дуглас считает, что «только активная и хорошо осведомленная общественность может побудить бюрократию к энергичным действиям, одновременно удерживая ее в жестких рамках»<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Там же. С. 223.

<sup>17</sup> Там же. С. 224.

Принципиальное значение для процесса принятия решений в области экологической политики и контроля за их исполнением имеет структура государственных институтов, занимающихся охраной окружающей среды. В любой стране с течением времени эта структура разрастается по причине своего изначального несовершенства. Круг проблем, которые способно решить ведомство, всегда оказывается уже реально существующего. Создаваемые дополнительные структуры дублируют исходные и друг друга в некоторых аспектах деятельности. В результате государственная машина постепенно бюрократизируется, коррумпируется и оказывается не в состоянии быстро и действительно реагировать на те вызовы, которые бросает ей реальность. Между тем проблема эффективности деятельности государственных ведомств – часть внутренней политики государства. Что касается собственно охраны окружающей среды как одного из приоритетных направлений современной государственной политики, то здесь вопрос об оперативности и эффективности является центральным.

Рассмотрим институциональную структуру принятия решений по природоохранным вопросам и контроля за их исполнением на федеральном уровне на примере США<sup>18</sup>. В рамках законодательной и исполнительной власти в США существует ряд специальных подразделений, деятельность которых связана с различными ас-

<sup>18</sup> Хрипко Е. В. Указ. соч. С. 23.

пектами экологической политики. Так, в каждой из палат Конгресса функционируют специальные комитеты. В Палате Представителей это: сельскохозяйственный (занимающийся проблемами леса, пестицидов и т.д.); энергии и торговли (в его ведение входит соблюдение Закона о чистом воздухе, захоронение ядерных отходов, охрана питьевой воды, проблема токсичных выбросов, контроль за деятельностью «Суперфонда»); морской торговли и рыболовства; общественных работ и транспорта; по науке, космическим исследованиям и технологии; ассигнований (занимающийся финансовыми вопросами). В Сенате существуют следующие комитеты: сельского хозяйства, питания и лесоводства; ассигнований; торговли, науки и транспорта; энергии и естественных ресурсов; окружающей среды и общественных работ.

В рамках исполнительной власти, кроме собственно Министерства внутренних дел, существуют: Совет по контролю за качеством окружающей среды (Council on Environmental Quality); Агентство по управлению и бюджету (Office of Management and Budget); Агентство по охране природы (Environment Protection Agency); Департамент жилищного строительства и городского развития (Department of Housing and Urban Development) и другие. Даже на примере этой несложной структуры можно наблюдать функциональное дублирование на федеральном уровне.

Как уже упоминалось, в соответствии с доктриной «нового федерализма» наиболее важные инновации в области экологии принимаются в настоящее время не столько на федеральном уровне, сколько на уровне штатов. По мнению Дугласа, последние имеют достаточно законов и полномочий, чтобы предотвратить любую форму загрязнения окружающей среды<sup>19</sup>. Основная проблема заключается в том, что штаты значительно отличаются друг от друга по уровню экономического развития, финансовым возможностям и структуре политического управления (условно все они делятся на четыре группы по уровню прогресса в экологической политике)<sup>20</sup>. Соответственно каждый штат имеет собственные экологические ведомства в системе законодательной и исполнительной власти, которые, обладая относительной самостоятельностью, тем не менее обязаны согласовывать свою деятельность с федеральными структурами. В дополнение к этому как на местном, так и на федеральном уровне существует огромное количество отраслевых и специальных комиссий, служб, обществ, ассоциаций (как, например, Федеральная комиссия по энергетике, Служба национальных парков и пр.), имеющих различный правовой статус, полномочия и область компетенции, но принимающих непосредственное участие в решении практических вопросов охраны окружающей среды. Такая разветвленная сеть экологических организаций не позволяет решить ни одну проблему без согласования между всеми задействованными структурами, что крайне осложняет принятие решений и их реализацию.

<sup>19</sup> Дуглас У.О.  
Указ. соч. С. 225.

<sup>20</sup> Хрипко Е.В.  
Указ. соч. С. 19.

В ФРГ центральным органом экологической политики является Федеральное министерство по вопросам окружающей среды, охраны природы и ядерных реакторов. Ему подчиняются Федеральное ведомство по охране окружающей среды в Берлине, Федеральное ведомство по охране природы в Бонне и Федеральное ведомство по защите от излучения в Зальцгиттере<sup>21</sup>. Федерация несет ответственность за экологическое законодательство общего характера, тогда как законодательство по практическому исполнению и непосредственное исполнение находится в руках федеральных земель. Так, парламент (Бундестаг) и федеральное правительство издают законы о чистоте воздуха (например, Федеральный закон об эмиссиях), а проверка соблюдения этих законов промышленными объектами относится к компетенции земель. Ответственные за охрану окружающей среды должностные лица или структуры существуют на всех уровнях власти: в городских и окружных администрациях, в президиумах правительств федеральных земель и, наконец, в столицах земель. Каждая федеральная земля имеет не только министра по экологии, но и собственное ведомство по охране окружающей среды. Кроме того, существуют специальные учреждения, например, ведомства водного хозяйства, промышленного контроля, по химическим исследованиям, городские бюро по энергосбережению и т.д.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Германия: факты. Бонн, 1998. С. 315.*

<sup>22</sup> *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Umweltpolitik – Chancen fuer unsere Zukunft. Bonn, 1992. S. 94.*

<sup>23</sup> *Gerken L. Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit. Baden-Baden, 1996. S. 185.*

Установлением экологических стандартов занимается огромное число учреждений и комиссий различного профиля. Это и специальные управления (воздуха, отходов и т.д.), и органы экспертизы (комиссии по ядерной технике и по опасным материалам), и Сенатская комиссия Немецкого исследовательского общества, и частные нормативные органы (в частности, Немецкого института стандартизации), а также международные организации<sup>23</sup>. Разумеется, каждый из выработанных стандартов должен быть согласован в различных инстанциях, одобрен на всех уровнях и иметь четко очерченную область применения. Этот процесс требует длительного времени и больших усилий.

Следует иметь в виду, что на каждом этапе принятия политических решений и их исполнения задействованы конкретные люди, личные интересы которых в подавляющем большинстве случаев преобладают над корпоративными и общественными. Это положение вещей изменить невозможно в силу его объективности. Однако можно добиться того, чтобы интересы всего общества осознавались его членами, в том числе теми, кто наделен специальными полномочиями для решения экологических проблем, как свои личные интересы. Достичь этого можно различными методами: информационно-просветительской деятельностью (воспитание, формирование установок, своевременное информирование и т.д.), экономическими стимулами, законодательными (создание системы законов для обязательного соблюдения) и карательными мерами (судебная ответственность, штрафы за нарушение экологического законодательства), договоренностями, активностью заинтересованных групп общественности.

Первичным инструментом экологической политики государства можно считать *информационно-просветительскую деятельность*, направленную на формирование в обществе экологического сознания. Она включает в себя не только воспитание и образование, но и своевременное информирование общественности о фактах загрязнения окружающей среды и о ходе борьбы с этими нарушениями. Центральная роль здесь принадлежит средствам массовой информации. Приведем пример эффективности СМИ в решении конкретных экологических проблем в развитых странах: если появляется сообщение о том, что продукция какой-либо компании содержит элементы, вредные, например, для здоровья человека, то фирма с быстротой молнии и повсеместно изымает этот вид продукции из торговли прежде, чем успеет раскрутиться механизм государственного экологического регулирования и к этой проблеме будут привлечены соответствующие государственные инстанции – комиссии, судебные органы и т.д. К информационным методам можно отнести также знаки экологической безвредности на продуктах производства.

*Экономические стимулы* подразумевают дотации, налоговые льготы, экологические сертификаты, введение жестких стандартов, систему компенсаций и другие методы, направляемые на устранение вреда, наносимого окружающей среде производством. С точки зрения экологической политики их преимущество заключается в том, что рынок рассматривается в данном случае не только как источник возникновения проблемы, но и как важнейшее средство ее решения. Характерный пример применения экономических стимулов – доклад «Проект-88: использование рыночных сил для защиты нашей окружающей среды», который был представлен администрации Д.Буша сенаторами Т.Виртом и Д.Хайнцем<sup>24</sup>. В 1990 г. рекомендации этого проекта легли в основу нового положения о кислотных дождях в Законе о чистом воздухе, позволявшего предприятиям использовать любые средства для уменьшения выброса вредных веществ в атмосферу. Те предприятия, которые добивались лучших показателей, могли продавать свои «кредиты на загрязнение» менее эффективным производствам. В результате компании получили стимул перевыполнять устанавливаемые законом нормативы<sup>25</sup>.

Эффективным методом борьбы с загрязнением окружающей среды является система компенсаций. Например, в США был введен дополнительный 50-процентный налог на потенциально загрязняющие окружающую среду отходы (бутылки, полиэтиленовую упаковку и др.). Этот налог возмещается потребителю при сдаче продукта в пункт вторичной переработки<sup>26</sup>.

Такие экономические методы, как дотации и налоговые льготы, имеют и серьезные недостатки. Предприятия-«виновники» загрязнений в любом случае перекладывают расходы на защиту окружающей среды на потребителя. Получая дотации и льготы, они попадают в еще более выгодное положение. К тому же действительная стоимость вреда, наносимого ими окружающей среде, всегда намного выше, чем их расходы на ее восстановление и защиту<sup>27</sup>. Более справедливыми мож-

<sup>24</sup> Хрипко Е.В. Указ. соч. С. 25.

<sup>25</sup> Там же.

<sup>26</sup> Там же. С. 26.

<sup>27</sup> Simonis U.E. Op. cit. S. 223.

но считать налоги на загрязняющие продукты и технологии, стимулирующие технологическую модернизацию. Например, в ФРГ осуществляется «экологическая налоговая реформа», суть которой состоит в освобождении труда от налогов с одновременным налогообложением загрязняющих продуктов и производств. Удачным решением можно считать создание фондов, аккумулирующих средства, вкладываемые затем в конкретные экологические проекты.

Особое значение имеют *договоренности* между защитниками окружающей среды или пострадавшими от загрязнения и промышленными кругами, виновными в загрязнении. Если государственное экологическое законодательство разработано достаточно полно и защищает интересы первых, то в процессе переговоров последним приходится идти на серьезные уступки. Так, например, в Японии таким образом были заключены тысячи договоров, которые имеют большую действенную силу, чем само государственное законодательство<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Ibid. S. 224.

В этом плане значительную роль играет активность и организованность общественности – важнейшего участника политики по охране окружающей среды. Например, в ФРГ все области экологического законодательства, в том числе, атомное, строительное, Федеральный закон о защите от вредных выбросов, предусматривают участие граждан. Однако на практике это участие (к примеру, в планировании крупных проектов) происходит чаще в судебном порядке. Общественность более активна и организована в форме соответствующих союзов лишь в нескольких землях ФРГ и только в области защиты дикой природы<sup>29</sup>.

*Правовые методы* в экологической политике зачастую оцениваются неоднозначно. С одной стороны, принятие законов и создание системы контроля за их соблюдением создают основу жизни общества в правовом государстве. Правовые методы весьма эффективны при проведении «симптоматической» экологической политики. С другой стороны, их очень часто игнорируют. Например, в ФРГ, где контрольно-бюрократические методы в политике доминируют, в 1988 г. была зарегистрирована 21 тыс. правонарушений в области охраны окружающей среды. К тому же правовые методы не способствуют прогрессу интеллектуальных технологий, необходимому для перехода к «профилактической» экологической политике<sup>30</sup>. Так, в ФРГ экологическое право принципиально затрагивает следующие аспекты: ограничение вредных выбросов в атмосферу и использование сырьевых ресурсов, что относится в основном к химическим продуктам. На структурные проблемы оно распространяется очень ограниченно<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Gerken L. Op. cit. S. 184.

Охрана окружающей среды в ФРГ возведена в ранг государственной политики в дополнительной статье 20а Основного закона, принятой лишь в 1994 г. В ней говорится: «Государство оберегает естественные основы жизни, в том числе и в силу ответственности перед будущими поколениями». Эта задача включает в себя, в частности, реализацию концепции замкнутых циклов производства и достижение уровня мобильности, отвечающего требованиям экологии. В 90-е годы

<sup>28</sup> Jaenicke M. Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft. Muenchen, 1986.

основной акцент делался на осуществлении мер по более эффективно-му использованию энергии, созданию замкнутых циклов производства и уменьшению хозяйственного использования площадей.

В области экологической политики правительство ФРГ руководствуется тремя принципами:

- предупреждения – природоохранная политика должна быть построена таким образом, чтобы предохранять окружающую среду от опасностей и в максимальной степени исключать нанесение ущерба природе;

- ответственности – не общество, а тот, кто загрязняет окружающую среду или наносит ей вред, несет ответственность и расходы, связанные с недопущением или устранением экологического ущерба;

- кооперации – к решению экологических проблем государство широко привлекает промышленные структуры, а также население в целом, поскольку каждый в отдельности несет ответственность за состояние окружающей среды<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Германия: факты... С. 315–316.*

В США современное экологическое законодательство включает совокупность федеральных и штатных законов, направленных на предупреждение загрязнения отдельных природных сред, обеспечение рационального использования природных ресурсов для целей, не связанных с размещением твердых отходов, сохранение особо ценных природных объектов<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> *Разливахин А. Указ. соч. С. 17.*

Однако сами по себе правовые методы в любой области государственного управления малоэффективны без соответствующего механизма контроля за их выполнением. Если законы носят предупредительный и запретительный характер, то методы контроля являются карательными. Так, в США за нарушения экологического законодательства применяется уголовная ответственность в виде штрафа или/и тюремного заключения. Например, Законы о чистоте воды предусматривают сумму штрафа от 2,5 до 250 тыс. долларов за каждый день нарушения (в зависимости от его тяжести) или/и тюремное заключение сроком на 1 год<sup>34</sup>. По данным Федерального агентства по охране окружающей среды, одной из крупнейших американских сталелитейных корпораций «USEX» незаконный сброс в реку отходов с принадлежащего ей завода в городе Гэри (штат Индиана) обошелся в 34 млн долларов. Помимо штрафа в 1,6 млн долларов, корпорации пришлось выделить 7,5 млн на очистку впадающей в озеро Мичиган реки Гранд-Клюмет, предоставить 25 млн для модернизации очистных сооружений и разработки комплексного плана по очистке сбрасываемых вод, выделить 2,5 млн на проведение исследований по определению степени загрязнения реки. За каждый день просрочки установленного графика работ корпорацию обязывали выплачивать штраф в размере от 750 до 17,5 тыс. долларов. В случае отказа фирма была бы лишена всех государственных заказов<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> *Там же. С. 18.*

<sup>35</sup> *Хрипко Е.В. Указ. соч. С. 17.*

Подобные санкции применяются ответственными ведомствами по отношению к тем предприятиям, которые намеренно или по неосторожности нарушают условия выданного им разрешения, государственные и/или международные экологические стандарты. Экологические преступления особой значимости рассматриваются Федеральным бюро

расследований. С 1980 г. там работают курсы обучения специалистов по расследованию именно экологических преступлений. Суммы денежных штрафов постоянно растут. Кроме того, по свидетельству газеты «Boston Globe», в США судебные дела о нанесении ущерба природе все чаще переходят из разряда гражданских в категорию уголовных, предусматривающих помимо штрафов тюремное заключение виновных<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Там же. С. 18.

В США принятие «командно-контрольных» экологических законов (актов), подкрепленных действенной системой штрафов и уголовной ответственностью, привело к значительному прогрессу в деле непосредственного очищения окружающей среды, но это было достигнуто немалой для американской экономики ценой. В середине 90-х годов страна ежегодно расходовала примерно 115 млрд долларов на защиту и улучшение качества окружающей среды. По прогнозам на 2000 г., эти расходы могут возрасти до 185 млрд долларов в год<sup>17</sup>. В масштабе валового национального продукта США данная цифра относительно невелика, но и эти средства вкладываются главным образом в «симптоматическую» экологическую политику. Для «превентивной» же экополитики средств требуется несравненно больше. В связи с этим в развитых странах Запада к настоящему времени утвердилось мнение, что большую эффективность имеют экономические стимулы, предоставляемые предприятиям и частным лицам для решения экологических проблем.

<sup>17</sup> Там же. С. 24.

Итак, в практическом смысле *успех экологической политики* определяется эффективностью деятельности ответственных государственных ведомств, действенностью законов и контроля, дороговизной экологических рисков для их виновников, а также активностью и прочностью позиций защитников окружающей среды и пострадавших от ее загрязнения. В конечном счете успех экологической политики на государственном уровне определяется тем, насколько приоритетным направлением она является во внутренней и внешней политике государства. Приоритетность обеспечивает повышенное внимание к проблеме, мобилизацию основных финансовых средств, усовершенствование механизма принятия политических решений для защиты интересов данного направления.

Учитывая опыт ФРГ и США, можно утверждать, что государство в принципе имеет возможности для регулирования своего развития таким образом, чтобы свести к минимуму нагрузку на окружающую среду, ведь даже ключевые экономические понятия – выгода, прибыльность, конкурентоспособность – при определенном политическом подходе могут стимулировать природоохранную деятельность.

Задача защитников окружающей среды заключается не столько в трансформации существующих в обществе и государстве структур, сколько в формировании необходимого уровня экологического сознания и соответствующих интересов. Отдельная личность, включенная в систему общественных отношений, является тем элементом, который непосредственно влияет на принятие политических решений, составляющих государственную политику, в том числе экологическую. Эффективность и успех этой политики зависят от того, какой выбор делают конкретные люди в конкретный момент, исходя из своих установок и интересов.