

УДК: 327.3

Е. Н. Плотникова, В. Игнатенко

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ГЕРМАНИИ В КОНТЕКСТЕ КОНЦЕПЦИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

ПЛОТНИКОВА Евгения Николаевна – старший преподаватель Высшей школы международных отношений Гуманитарного института. 195251, Россия, Санкт-Петербург, ул. Политехническая, д. 29. E-mail: plotnikova-e-n@hotmail.com

ИГНАТЕНКО Валерия – бакалавр Высшей школы международных отношений Гуманитарного института. 195251, Россия, Санкт-Петербург, ул. Политехническая, д. 29. E-mail: lera-ignatenko98@bk.ru

Данная работа посвящена анализу аспектов и механизмов экологической политики Германии в контексте концепции устойчивого развития. Актуальность представленной темы подтверждается сложностью и значимостью экологических проблем, решение которых давно стало вопросом глобального уровня. В ходе исследования были обозначены следующие задачи. Во-первых, выявить роль Германии в процессе решения вопросов экологии на локальном и глобальном уровне. Во-вторых, обозначить основные этапы и специфику экологической политики ФРГ в период с 2015 года по настоящее время; а в-третьих, проанализировать мнения и прогнозы немецких и других иностранных экспертов по вопросу глобальной экологической ситуации и перспективам развития экологической политики Германии в условиях современных глобальных вызовов. В результате была проанализирована деятельность политики защиты окружающей среды Германии, как на федеральном уровне, так и в глобальном контексте. Структурировано экспертное мнение и разработаны рекомендации по улучшению эффективности экологической политики Германии.

ЗАЩИТА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ; ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО; ЗАЩИТА КЛИМАТА; ПРИРОДООХРАННАЯ ПОЛИТИКА

Ещё в середине XX века экологическая обстановка промышленно развитых стран оставалась сугубо внутренним делом каждой из них и не обсуждалась на международном уровне. Промышленные выбросы и утечки становились локальной проблемой определенных районов и городов, информация о них не появлялась в международных СМИ, не обсуждалась на мировых встречах и форумах. За это сравнительно короткое по историческим меркам время человечество настолько

масштабно и бесцеремонно вмешалось в экосистемы всех уровней, что природа оказалась неспособна к самовосстановлению.

На момент написания статьи проблемы технического развития в связке с вмешательством в экологию региона перестали быть внутренним делом каждого отдельно взятого государства, теперь они касаются каждого жителя земли и, как следствие, стали широко обсуждаемой глобальной проблемой. Одним из флагманов и активных участников экологического движения на уровне государства была и остаётся Германия: её опыт особенно интересен потому, что на территории этой европейской страны был изменён прежде всего политический курс в направлении концепции устойчивого развития, а также начата работа по освещению проблемы экологического кризиса. Взять хотя бы законопроекты в области политики природоохраны и природопользования, принятые в начале 1970-х годов, или появление в тогдашней ФРГ ещё в 1980 году новой, тогда ещё непонятной и вызывающей настороженность, партии «зеленых» (в 1993 году она была объединена с партией «Союз 90» и с тех пор носит название партия «Союз 90/Зеленые»). Следует отметить, что именно на долю Германии приходится проведение большого количество экологических форумов и проектов. Перечислим только некоторые из них за последние 10 лет: немецко-китайский форум, проведённый в октябре 2019 года, Deutsche Bahn AG форум, который был проведён уже в 23-й раз и стал традиционным, проект «Стратегические экологические диалоги», начало которому было положено в 2014 году и т.д. Немецкая партия «Зелёные» является самой многочисленной среди Европейских партий зелёных (занимает 14 мест, в то время как представители остальных страны имеют от 1 до 7 мест [1]).

Цель исследования заключается в выявлении особенностей и основных механизмов осуществления экологической политики в Германии в условиях реализации концепции устойчивого развития.

В процессе исследования были использованы сравнительный, институциональный и диалектический методы, контент-анализ. Следует подчеркнуть, что тема экологической политики Германии в целом характеризуется высокой степенью изученности в немецкоязычной литературе, в частности некоторые монографии оказались весьма полезными для написания данной работы, также для сбора информации

были использованы другие иностранные исследования, представленные официальными сайтами различных партий, организаций и конференций.

Зарождение и этапы развития экологической политики

Важность сохранения природы всегда занимала мысли лучших представителей человечества, но эта проблема до недавнего времени не вызывала так много опасений, споров и противоречий. Решительные шаги были предприняты лишь с появлением угрозы жизни [2]. При этом следует отметить, что впервые в странах Европы официально ответили на проблему промышленного загрязнения не в Германии, а в Британии. Таким ответом стал Щелочной акт 1863 года, который был призван ограничить процент выбросов соляной кислоты в различных отраслях промышленности [3]. Созданная тогда же Щелочная инспекция в 1990 году трансформировалась в Закон об охране окружающей среды, который в наше время представляет собой фундаментальную структуру управления отходами и контроля выбросов в окружающую среду [4].

Чистота воздуха не единственная проблема экологии, вызывающая беспокойство жителей Европы и мира, в печальном списке также нарушение ландшафта, эрозия почвы, загрязнения территориальных и прибрежных вод и ряд других. Прогресс не остановим — появились новые энергетические и промышленные производства, отходы которых стали поступать в воздух, в воду или же в почву. Так утилизация урановых стержней и других ядерных отходов оказалась среди ключевых на повестке дня сегодняшней эко-политики [5].

Серьезные изменения и улучшения в мировой политике, в том числе в направлении экологии, стали возможны после создания Организации Объединенных Наций в 1945 году и Европейского Союза в 1993 году. Совместные усилия мировой политики, в том числе внедрение программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) [6], сделали возможным широкое внедрение и применение одного из ключевых понятий в современных политических реалиях. Речь идёт об экологическом праве, созданном с целью защиты окружающей среды и создания базовых правил разведки и использования человечеством природных ресурсов.

В рамках поддержания и сохранения природного многообразия планеты в 1972 членами ЕЭС на саммите в Париже была принята Декларация об экологической и потребительской политике, целью которой

Европейская комиссия поставила разработку программы действий по бережному отношению и сохранению окружающей среды [7]. Уже через год в рамках данной программы начала свою работу Служба защиты окружающей среды и защиты прав потребителей. Очевидно, обсуждение проблем взаимодействия человека и окружающей среды было вызвано в первую очередь экономической политикой стран. В частности, на саммите было озвучено опасение, что различия в экологических стандартах стран-участниц станут неизбежным препятствием в торговле, и как следствие был принят единый для европейского экономического пространства стандарт.

Маастрихтский договор от 7 февраля 1992 положил начало не только возникновению нового политического объединения, но и сделал заботу об окружающей среде официальной задачей политики Евросоюза. Подписанный семью годами позже Амстердамский договор (1999 г.) установил обязанность включить пункты, касающиеся охраны окружающей среды, во все области политики ЕС как гарантию содействия устойчивого развития. Вполне предсказуемо борьба за предотвращение изменения климата стала одним из значимых пунктов Лиссабонского договора (2009 г.). В результате этих действий современной основой экологического законодательства ЕС стали три базовых принципа: предотвращение; предосторожность; «загрязнитель платит» [8]. Сегодня особенно заметно, что Европейский Союз не оставляет без внимания экологическую политику не только путём включения её в прочие политические области, но и при налаживании международных и торговых отношений. Страны ЕС неизменно в составе участников многочисленных природоохранных соглашений различного масштаба. Например, при участии Евросоюза были сформулированы некоторые крупные международные соглашения, принятые в 2015 году на уровне ООН, среди которых Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, а также Парижское соглашение об изменении климата [9].

Необходимо отметить, что как экологическое законодательство, так и забота о поддержании и сохранении окружающей среде в целом, не были основой создания Европейского Союза, однако сегодня без учёта этих ключевых аспектов невозможно представить современное мировое законодательство. Как уже отмечалось выше, начало этому процессу

положил Маастрихтский договор, который стал ответом на критику торгово-промышленной политики подписавших его стран. В частности, она была названа слепой и неспособной на долгосрочное планирование в экологической сфере. Однако, европейское первичное право включило различные положения об охране природы в Договор ЕС только после подписания двух последующих договоров – Лиссабонского договора и Договора о функционировании Европейского Союза (TFEU). Одной из глобальных целей последнего на сегодняшний день называется устойчивое развитие Европы на фоне сбалансированного роста экономики (ст. 3 TFEU). При этом Статья 11 TFEU говорит об интеграции и устойчивости, а статья 191 TFEU берёт за основу принцип предосторожности и принцип «загрязнитель платит». С 2007 году к целям борьбы с изменением климата была добавлена работа с энергетической политикой, а именно содействие таким факторам как энергоэффективность, энергосбережение при непосредственном развитии новых и возобновляемых источников энергии (ст. 194 TFEU) [10].

Развитие экологической политики в Германии

В 1970 г. по инициативе Германии состоялась Общеευропейская конференция, по результатам работы которой было сформулировано и принято общеевропейское понимание необходимости защиты природной среды от последствий вмешательства человека, а также образованы первые связи для налаживания взаимодействия в этом направлении между Советом Европы и странами Центральной и Восточной Европы. В начале нового столетия, а и именно в марте 2000 года, в Германии был принят закон о возобновляемых источниках энергии, основная функция которого заключается в регулировании тарифов подачи электроэнергии и поощрение использования солнечной энергии. Вслед за этим, в 2001 г., — закон об упорядоченном прекращении использования ядерного топлива для промышленного производства электроэнергии. В рамках этого закона, в частности, был внесён запрет на строительство новых промышленных атомных электростанций; остаточное время использования существующих АЭС стало ограничено 32-мя годами после ввода в эксплуатацию; также утвержден максимально допустимый остаточный объем производства для каждой отдельной АЭС. Кроме того, согласно данному закону, переработка отработанного топлива на территории Германии была

запрещена, а утилизация радиоактивных отходов и их захоронение существенно ограничены [11].

Принятие решения о том, чтобы сохранить уровень выработки электроэнергии без полного отказа от использования атомной энергии, привело к кардинальной смене политического курса в области энергетики, что обеспечило Германии выход на глобальный уровень по применению возобновляемой энергии в связке с необходимыми для этого инновациями и нововведениями [12].

Работа над изменениями в сфере экологического законодательства, начатая и успешно реализованная в ФРГ, привела к необходимости внесения изменений и в экономическое законодательство страны, а именно, в её налоговую систему. Вопрос изменения системы налогообложения стал ключевым для правительства при красно-зелёной коалиции уже на начальной стадии выборов – в период предвыборной агитации. Предполагалось, что данная реформа будет способствовать плавной замене источника основной доли налоговых поступлений. Согласно концепции авторов законопроекта, трудовые и социальные взносы должны были стать существенно ниже, при умеренном повышении цен на экологические продукты и энергоносители [13]. Своей основной задачей красно-зеленые видели модернизацию экономики с помощью экологического законодательства. Они намеренно шли на риск повышения цен на электроэнергию, газ и жидкое топливо, принимая в расчёт вероятность изменения налогового кодекса общего для всего пространства ЕС, чтобы в итоге получить возможность сократить налоги на заработную плату [14].

Благодаря постепенным и устойчивым изменениям в различных областях экономики и законотворчества, начиная с 1970 года, Германии в числе немногих удалось достичь снижения уровня выбросов парниковых газов до показателей, прописанных в Киотском протоколе (подписан в Киото, 11 декабря 1997 года, вступил в силу 16 февраля 2005 года). Данное соглашение было подписано с целью стабилизации уровня концентрации парниковых газов (углекислого газа (CO_2), метана (CH_4), закиси азота (N_2O), гидрофторуглеродов (ГФУ), перфторуглеродов (ПФУ) и гексафторида серы (SF_6)) в атмосфере на таком уровне, который существенно снижал бы опасное антропогенное воздействие на

климатическую систему планеты. При описании успехов не следует, однако, забывать о нерешённых экологических проблемах и их влиянии на экономику страны. Так, например, немецкое государство не прекращало выплаты субсидий угольной промышленности при том, что добыча угля, собственно, и есть один из основных источников загрязнения. Вполне предсказуемо, данные действия правительства стали поводом для критики со стороны Совета экспертов по вопросам окружающей среды [15]. Всё выше сказанное, очевидно, не умаляет вклада красно-зелёной коалиции в становление и укрепление политики по защите окружающей среды в Германии. В ходе совместного и слаженного взаимодействия политических сил среди прочих произошли существенные положительные изменения по следующим направлениям: поиск альтернативных источников энергии, изменение налоговой системы с учётом экологической политики, внедрение концепции устойчивого развития и политики климатической защиты. Пятилетняя деятельность правительства СДПГ и Зелёных подошла к концу с приходом к власти крупной чёрно-красной коалиции, которая находится у власти до сих пор. Она представлена Христианско-социальным союзом Германии (ХСС), Христианско-демократическим союзом Германии (ХДС) и Социал-демократической партией (СДПГ). Значительное число экспертов в области экологии негативно отзываюся о деятельности данного политического союза. В частности, Ганс Шелльнхубер (Hans Joachim Schellnhuber), известный немецкий климатолог, говорит о том, что госпожу Ангелу Меркель излишне занимает международная составляющая и поддержание экологического образа в ущерб национальному уровню и реальному положению дел [16]. Поддерживает его и Октай Табасаран — генеральный секретарь Всемирного водного конгресса (Турция, Стамбул), советник министра экологии Германии, консультант бывшего президента Турции Сулеймана Демиреля. Профессор, руководитель кафедры экономики безотходных технологий Центра экологического образования и подготовки экотехнологов в Европе [17]. Его острой критике подверглось заметное отставание от плана по снижению выбросов парниковых газов на территории немецкого государства, которое так и не достигло запланированных 40% на период 2020 года.

Следует отметить, что в начале своего правления госпожа генеральный канцлер вместе с соратником по коалиции и тогдашним министром охраны окружающей среды, охраны природы и ядерной безопасности Габриэлем Зигмаром (Gabriel Sigmар, на должности в период 2005-2009 гг.) были решительно настроены в значительной мере сократить количество выбросов как на европейском, так и на международном уровне. На сегодняшний день, по словам экспертов, Ангела Меркель не справляется с данными ранее заявлениями и обещаниями.

Однако вернёмся к теме правовых инструментов экологической политики, одним из которых можно назвать оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС, EIA, (англ. Environmental Impact Assessment [18]). В ходе её проводят испытания по определению, описанию и оценке степени воздействия деятельности промышленных предприятий и проектов на состояние окружающей среды и здоровье населения. Несколько лет назад ОВОС была скорректирована в соответствии с новыми требованиями европейского законодательства, так в качестве одной из мер повышения качества эффективности работы было законодательно усилено участие общественности. Теперь у политически активных граждан и их сообществ появилось больше возможностей влиять на планирование и работу предприятий и производств. Очевидно, воздействие на окружающую среду не знает национальных границ, поэтому страны Европейской экономической комиссии Организации Объединённых наций (ЕЭК ООН), в том числе член ЕС Германия (а также некоторые из государств Центральной Азии), подписали, разработанную ООН, Конвенцию Эспо (вступила в силу 10 сентября 1997 г.) [19]. Основная цель данного документа — обеспечить процедуру оценки воздействия на окружающую среду, в том числе в ходе публичных обсуждений, потенциально опасных проектов не только внутри государства, но и в сопредельных странах, которые могут оказаться под воздействием этих объектов. В состав рабочей группы, которая готовит отчёт по данной теме к декабрю 2020 года, входят в том числе немецкие эксперты.

Варианты защиты прав граждан и организаций, представленные в немецком Законе об охране окружающей среды, неразрывно связаны с требованиями международного и европейского права. Так, когда

Европейским судом, а также комиссией Орхусской конвенции (документ подписан 38 странами в 1998 году с целью защиты прав человека в сфере окружающей среды) были обнаружены недостатки в реализации, в закон несколько раз вносились поправки и дополнения [20]. В числе ключевой указывалась необходимость исполнения решения Европейского суда от 07.11.2013 по делу С-72/12 («Альтрип») [21], которое обязывает Германию способствовать ещё более значительному общественному участию в экологической политике государства.

Концепция устойчивого развития

Основная дискуссия в немецкоязычной литературе в рамках данной темы ведется вокруг проблемы определения устойчивого развития. Необходимость анализа данной концепции продиктована тем, что устойчивое развитие заложено в основу экологической политики Германии. Наличие многочисленных групп участников экологической политики приводит к тому, что как между этими группами, так и внутри них нет единого определения концепции устойчивого развития, так как все участники предлагают понятия, исходя из направленности своей деятельности. К тому же дискуссия усложняется тем, что теоретическая база данной концепции еще не до конца проработана. Впрочем, строго регламентированное определение устойчивого развития не вписывается в саму концепцию, ведь для нее характерно постоянное изменение и динамика.

Исходя из целей устойчивого развития, выделяют три вида определения данной концепции. Во-первых, понимание устойчивого развития, как теории, которая в первую очередь ориентирована на реализацию инноваций. К примеру, производство экологически безопасных продуктов, разработка новых экологических процессов или технологий и освоение новых рынков или ресурсов. Во-вторых, выделяют нормативное понимание устойчивого развития. Здесь прежде всего имеется в виду этико-правовой аспект ответственности каждого поколения перед последующими. И, в-третьих, рациональное понимание концепции, сфокусированное на сохранении природных ресурсов [22]. В целом определение понятия «устойчивое развитие», основанное на целях тех или иных акторов экологической политики, представляет собой лишь поверхностное понимание сути данной концепции.

Для ее более глубокого осмысления следует обратиться к трем основополагающим компонентам концепции устойчивого развития, а именно: экономическому, социальному и экологическому. Взаимосвязь между этими компонентами была установлена еще в 1992 году в ходе конференции в Рио-де-Жанейро. Таким образом, появилась так называемая модель трех столпов устойчивого развития. Каждый из столпов этой модели соответствует трем типам капитала: первый тип – экологический капитал, который включает в себя существующие в экосистемах запасы возобновляемых ресурсов земли, а также экологические факторы, такие как пищевые системы, климатические системы и солнечную радиацию. Кроме того, экологический капитал включает в себя географически разграниченные пространства с имеющимися невозобновляемыми ресурсами. Второй тип – экономический капитал, который относится к экономическому производственному капиталу в виде материального, научного и человеческого капитала, а также к ресурсам, вложенным в экономику. Нематериальные активы также являются частью экономического капитала. Третий тип – социальный капитал, который представляет собой совокупность социальных взаимодействий, выступающих в роли ресурсов. В результате возникает вопрос о том, на основе какого принципа происходит взаимодействие между этими тремя компонентами. Согласно модели трех столпов устойчивого развития, это взаимодействие осуществляется на основе равноправного сочетания экологических, экономических и социальных целей. Но на практике взаимодействие этих трех компонентов не всегда происходит равномерно. Выделяют три вида функционирования данной модели. Первый вариант функционирования модели включает в себя три компонента, которые выступают в роли несущих колонн и, если убрать одну из них, то концепция устойчивого развития не пострадает. Второй вариант предполагает схему, в которой в результате пересечений сфер каждого из компонентов, происходит формирование концепции устойчивого развития и одновременно с этим формируются смежные сферы, к примеру, социально-экономические, экономически-экологические и социально-экологические. Эта схема кардинально отличается от первой тем, что в ней невозможно обойтись без одного из компонентов. Вариант третьей схемы

схож со второй, так как формирует равностороннее взаимодействие всех трех элементов [23].

Помимо приведенного выше понимания концепции устойчивого развития, которое базируется на рассмотрении трех основополагающих компонентов, существует еще один вариант определения данной концепции, заключающийся в понимании того, что на практике невозможно достичь равноправного взаимодействия между экологическим, экономическим и социальным компонентами, в той или иной ситуации будет неизбежно происходить перевес в сторону одного или нескольких компонентов. В связи с этим, в литературе встречается классификация концепции устойчивого развития, основанная на преобладании того или иного компонента.

Первая форма концепции устойчивого развития – сильная устойчивость, которая характеризуется эко-центризмом, конфликтом между технологическим развитием и благополучием окружающей среды, также при этом экологический капитал не может быть замещаемым. Следующая форма концепции – слабая устойчивость, для которой характерен антропоцентризм и гармония между технологическим развитием. Такая форма также предполагает полную заменимость экологического капитала. Последняя форма – сбалансированная устойчивость. Эта форма характеризуется эко-антропоцентризмом и позитивной тенденцией улучшения благосостояния населения, реализуемой в рамках экологической политики. Экологический капитал при такой форме концепции устойчивого развития лишь частично замещается и что самое главное, возможно равномерное распределение сил между всеми тремя компонентами устойчивого развития [24].

Следует сделать вывод, что существует неразрешенная дискуссия между специалистами, вызванная неоднозначностью определения концепции, а также тем, что в рамках данной концепции происходит непрерывный процесс взаимодействия между тремя ключевыми элементами: экологическим, экономическим и социальным. Для данного процесса характерно постоянное перетягивание инициативы то одного, то другого элемента. Нельзя не отметить, что существует идеальная форма концепции устойчивого развития, которая заключается в равномерном

взаимодействии всех компонентов, но на практике, реализовать эту идеальную форму концепции практически невозможно.

Несмотря на то, что среди специалистов этой области нет единого мнения об основных инструментах экологической политики Германии, практически все авторы сходятся во мнении, что особая роль в экологической политике безусловно принадлежит правовым инструментам. Что касается принципов экологической политики Германии, то тремя главными принципами экологической политики Германии являются принцип предусмотрительности, принцип причинения и принцип кооперации. Помимо этого, существует особая взаимосвязь между принципами предусмотрительности и причинения, в то время как, принцип кооперации по сути является лишь политическим лозунгом и не несет в себе какого-либо основополагающего значения для реализации экологической политики Германии.

В целом, необходимо понимать, что для немцев основой современной государственной политики стало понятие “устойчивое развитие”, которое становится возможным при реализации особого набора конкретных целей (речь о которых пойдет чуть ниже), призванных помочь улучшить условия жизни в отдельных государствах в рамках эффективного международного сотрудничества.

25 сентября 2015 г. впервые прозвучала идея о 17 «целях устойчивого развития». Произошло это в рамках Всемирного собрания по устойчивому развитию, по результатам проведения которого данные цели и были приняты Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций [25]. С того времени одной из ключевых задач немецкого правительства стало активная и эффективная работа по их реализации с учётом специфики страны [6]. Ниже приведены пункты, находящиеся в тесной связи с заботой об экологии, а именно: замедление темпа роста климатических изменений; забота о состоянии и составе водной флоры и фауны; поддержание наземных экосистем; и не в последнюю очередь, ответственное и разумное потребление и производство.

С целью реализации этой задачи был подписан закон о защите климата, обязывающий Федеральное правительство сделать всё возможное по значительному сокращению выбросов парниковых газов к 2030 году до показателей не менее 55% по сравнению с измерениями 1990 года.

С полным прекращением вредоносных выбросов на территории Германии уже к 2050 году, что приведёт к неизбежным значимым изменениям во всех сферах жизни и отраслях промышленности и производства. В первую очередь, речь идёт о полном отказе от использования ископаемого топлива с постепенной и экономически эффективной его заменой возобновляемым при максимально полном и продуманном использовании полученной энергии. Это даёт федеральному правительству возможность задействовать такие меры как изменение правовых норм, пересмотр механизмов ценообразования квот на выброс CO₂, реализацию программ финансирования и помощи индустрии и сельскому хозяйству, а также повышение информированности и экологической грамотности всех участников производства, включая простых граждан и их семьи.

Германия также стремится к снижению загрязнения вод: планируется значительное сокращение поступления азота через притоки в Балтийское море, в результате чего среднегодовые показатели содержания общего азота, как ожидается, могут быть снижены до уровня не более 2,6 миллиграмма на литр. Кроме того планируются меры по защите экологического многообразия территориальных и прилегающих вод, в том числе направленные на поддержание устойчивого рыболовства путём постоянного регулирования всех экономически используемых рыбных запасов в Балтийском и Северном море.

Вдобавок, значительное внимание немецкого правительства уделено сохранению биологического разнообразия фауны страны путём защиты мест обитания зверей, птиц и прочих её представителей. В частности, в стране под пристальным вниманием экологов находится изменение числа и состава популяции 51 вида птиц, которые были тщательным образом отобраны после анализа субиндикаторов лесов, территорий занятых под сельское хозяйство, а также обжитых человеком, и аналогичных показателей для внутренних вод, побережий и морей. Непосредственно размеры запасов были вычислены в соответствии с размером целевых значений для каждого вида отдельно.

В феврале 2016 года на уровне федерального правительства была принята Национальная программа по устойчивому потреблению, основная цель которой сделать устойчивое потребление новой нормой и научить граждан потребительской грамотности.

На уровне компаний Федеральное правительство не останавливается в работе над расширением системы управления окружающей средой. Эти меры необходимы для того, чтобы вклад в защиту окружающей среды был добровольным, а не продиктованным исключительно требованиями законодательства. Так для поощрения экологической ответственности компании по завершению процедуры регистрации получают вознаграждение, размер которого находится в зависимости от размера возмещения налога на электроэнергию для так называемой пиковой компенсации, льготных сборов и льгот в ходе выплаты налогов.

Механизмы природоохранной политики Германии

Главная цель природоохранной политики Германии заключается в сохранении биологического разнообразия на региональном, национальном и мировом уровнях. Для того, чтобы выявить механизмы эффективности природоохранной политики, сначала необходимо определить основные способы ее реализации. Реализацией природоохранной политики немецкого государства занимается федеральное министерство окружающей среды, охраны природы, строительства и безопасности ядерных реакторов. Вспомогательным органом данного министерства является ведомство по охране природы, которое консультирует министерство по всем национальным и международным вопросам в отношении природоохранной политики Германии; разрабатывает, поддерживает и руководит крупнейшими природоохранными проектами; информирует общественность. Помимо этого, одной из главных задач ведомства является осуществление мониторинга состояния природы в Германии. На основании данных данного ведомства федеральное министерство разрабатывает стратегии защиты биологического разнообразия. За весь период их деятельности было разработано 7 стратегий. Следует подчеркнуть, что все стратегии разрабатываются в соответствии с Федеральным законом о защите природы [27].

Одним из способов реализации природоохранной политики Германии является использование различных программ мониторинга – научного анализа состояния биологического разнообразия природы. Наблюдение за природой закреплено в шестом параграфе закона о защите природы. Более того, обязательное проведение мониторинга включено в ряд директив Европейского Союза, на пример, в Директиву 92/43/ЕЭС

[28], в Директиву о защите птиц [29] и в Конвенцию о биологическом разнообразии [30]. Всего в Германии реализуется 5 программ мониторинга, каждая из которых закреплена на законодательном уровне. К примеру, особое значение имеет мониторинг генетически модифицированных организмов и исследование их влияния на организм человека и окружающую среду. Осуществление данного наблюдения является обязательным и внесено в директиву Европейского Союза 90/220/EWG [31].

Результаты мониторингов выявляют особые индикаторы, которые могут быть использованы в качестве основы для принятия решений на государственном уровне. В качестве конкретного примера применения данных индикаторов можно привести разработку национальной стратегии по сохранению биологического разнообразия, утвержденной в 2007 г. [32]. Во время разработки этой стратегии федеральное министерство использовало 19 индикаторов в качестве маркеров эффективности достижения целей, утвержденных национальной стратегией. В итоге, через три года был представлен отчет о развитии стратегии относительно установленных индикаторов. К примеру, индикатор под названием «биоразнообразие и качество ландшафтов» за счет регистрации состояния 59 видов птиц отображает качество среды обитания в том или ином регионе.

Один из самых важных и эффективных индикаторов — индикатор высокой природной ценности сельскохозяйственных угодий. Около половины территории Германии используется в сельском хозяйстве. В результате оно оказывает огромное влияние на состояние биологического разнообразия. С середины прошлого века возросшая активность в сфере сельского хозяйства привела к резкому сокращению видов животных и растений не только в Германии, но в соседних европейских странах. Зачастую на территориях, используемых для ведения сельского хозяйства, не проживает большого количества животных, проблема заключается в том, что эти животные принадлежат к числу эндемиков. Важность данной проблемы была признана на общеевропейском уровне и индикатор высокой природной ценности сельскохозяйственных угодий был включен в перечень 35 индикаторов Европейского Союза. Таким образом, все члены Европейского Союза были обязаны руководствоваться данным

индикатором при проведении своей национальной природоохранной политики. В Германии внедрение данного индикатора происходило постепенно и включало в себя кооперативные действия между федеральным министерством, его вспомогательным ведомством и различными негосударственными организациями, которым совместными усилиями удалось адаптировать данный индикатор для природных особенностей Германии. С 2009 г. по 2017 г. площадь сельскохозяйственных угодий с высокой природной ценностью уменьшилась на 1,7% [33].

Необходимо подчеркнуть, что выявленная отрицательная тенденция не должна рассматриваться как доказательство неэффективности природоохранной политики Германии. Применение программ мониторинга и использование индикаторов для определения состояния биологического разнообразия являются необходимыми инструментами, позволяющими своевременно принимать меры по сохранению биологического разнообразия природы.

В сфере реализации природоохранной политики Германии используются различные программы мониторинга, а также применяются особые индикаторы, которые помогают определять состояние биологического разнообразия на территории Германии. Принцип наблюдения закреплен на законодательном уровне и является обязательным для сохранения фауны. Следовательно, одним из механизмов природоохранной политики Германии является правовое регулирование. Также необходимо отметить, что правовое закрепление данного принципа обусловлено тем, что Германия является членом Европейского Союза и в 1992 г. участвовала в подписании конвенции «об охране природных мест обитания дикой флоры и фауны», тем самым обязуясь соблюдать общеевропейские нормы при проведении своей национальной природоохранной политики. Из этого следует наличие интеграционного механизма реализации природоохранной политики Германии.

Экологическое будущее Германии: риски и оптимальные решения

Что касается экологических прогнозов предполагаемого будущего Германии, стоит акцентировать внимание на двух основных механизмах, с

помощью которых осуществляется немецкая экологическая политика: правовое регулирование и гражданская сознательность.

Немалое значение имеет активность природоохранных организаций в соцсетях. Так в Инстаграме у организации Гринпис в подписчиках 3,3 миллиона человек, а у той же партии Зелёных — 118 тысяч. Эти цифры говорят о том, что для более результативной работы подобных организаций и сообществ особое внимание стоит уделить повышению уровня гражданской ответственности, в первую очередь через современные СМИ. Не забывают о теме эко-просвещения и так называемые селебрити — они обязаны упомянуть в своих соцсетях хотя бы один атрибут “зелёной” жизни, будь то многоразовая бутылка для воды или тканевая сумка для похода в магазин.

Однако, не следует сбрасывать со счетов и инициативы самих граждан, при этом чётко понимая, что такие действия как создания активистских движений или же произведений искусства, призванных рассказать о существующих проблемах, равно как и написание различных просветительских произведений по теме разумного потребления и бережного отношения к природе и природным ресурсам, не работали бы столь эффективно, лишись они поддержки на государственном уровне. Просвещение населения в вопросах защиты и бережного отношения к окружающей среде уже длительное время входят в сферу деятельности правительства Германии. Ещё 50 лет назад этой цели служили газеты и листовки, в наши дни с подробными отчётами о работе Федерального агентства можно познакомиться в сети интернет [см. 26]. Несмотря на некоторое замедление в осуществлении природоохранных инициатив в Германии, нельзя не отметить значительный уровень соблюдения различных аспектов экологического законодательства. Можно смело назвать немецкое общество экологически здоровым и осознанным. Как уже отмечалось выше, во многом это стало возможным в результате работы правительства по просвещению гражданского общества. При этом стоит заметить, что просвещение составляет лишь незначительную часть действий, которые необходимо предпринять власти страны для увеличения гражданской сознательности в вопросах природоохраны и природопользования. В частности, повсеместная сортировка бытовых отходов не способна решить глобальную мусорную проблему, поскольку

Германия входит в число стран, производящих ничтожно мало отходов по сравнению с другими мировыми державами. Работа мусоросжигательных отходов тоже показывает себя не достаточно эффективной. Так из более чем 60 предприятий меньше половины заняты выработкой электроэнергии [34], что вызвано вполне естественным желанием владельцев сэкономить.

Собственно экономика и есть основной фактор, мешающий эффективному решению экологических вопросов. Ведь именно стремительное развитие технологий и промышленности и порождает новые и новые экологические проблемы. И ставит вопрос об их скорейшем эффективном решении, что заставляет все государства задаваться непростым и критическим вопросом — куда вкладывать средства в первую очередь — в промышленный сектор или же в экологический сектор? Последний, по сути, представляет собой первооснову существования человека.

Коалиции, находящейся в данный момент у власти в Германии, не чужда заметная амбициозность заявлений, которая предсказуемо продиктована задачей сохранения статуса правительства, полученного благодаря работе предшественников. При этом отметим, что экологические цели не только не были достигнуты за последние пять лет, но и тот факт, что экологическая ситуация продолжает ухудшаться, невзирая на громкие заявления правительства и лично канцлера Меркель. Причина подобной риторики вполне понятна — стремление к поддержанию репутации на мировой экологической арене, наравне с попытками сохранить доверие региональных экспертов. Совершенно очевидно, что потеря репутации и доверия на любом (или обоих) из этих уровней приведёт к исключению и из альянсов и из конвенций, направленных на сохранение и поддержание существующего экологического баланса. Похоже, для Германии пришло время ставить перед собой реализуемые цели при максимальной поддержке избирателей.

Особо отметим, что существенный вклад в нарушение работы экосистемы вносит транспортный сектор. Только одних автомобилей, согласно оценкам экспертов, в мире насчитывается около полутора миллиардов [35]. Это не считая морского и воздушного транспорта, которые нередко становятся причиной экологических бедствий различного масштаба, при этом будучи заметной частью торгово-промышленного

импорта промышленно развитых стран (в то числе Германии). Разливы топлива, а также перевозимых химикатов, на водных просторах не редки и вызывают большой резонанс в среде борцов за состояние экологии и разумное потребление природных ресурсов. При этом известно, о лояльном отношении нынешнего немецкого правительства к местной автомобильной промышленности, что не прибавляет к нему доверия со стороны избирателей и экологических экспертов. Заметим также, что последствия сжигания ископаемого топлива, которое в 95% случаев использует разичный транспорт, губительно воздействуют на окружающую среду, здоровье человека и, как следствие, в значительной мере снижают качество жизни из-за загрязнения воздуха (в том числе за счёт прямых выбросов CO₂, 20% из которых приходятся в Германии на дорожное движение) и изменения климата [см. 35]. Кроме того значительное число людей отмечают раздражение от шума дорожного движения, а также выражают недовольство тем, что расширение инфраструктуры неизбежно ведет к заметному изменению естественного ландшафта и герметизации территорий. Также много вопросов к утилизации медицинских отходов, которые особенно заботят всех в связи с последними событиями в мире.

Правительство госпожи Меркель находится в непростом положении. С одной стороны есть Партия Зелёных, которая с момента основания традиционно получает приблизительно одно и то же количество мест в Бундестаге, а занчит остаётся заметным участником коалиционной деятельности. С другой стороны, сильно влияние лобби Социал-демократов по снижению норм для промышленного сектора. Встаёт вопрос, какие действия необходимо принять нынешнему правительству, чтобы сохранить экологическое лидерство на мировой арене? Как вариант, оно может предпринять попытки по сокращению импорта, а также активнее стимулировать развитие внутреннего производства экологических продуктов, принимая во внимание тот факт, что сельскохозяйственная деятельность однозначно оказывает негативное влияние на состояние окружающей среды. При этом чётко осознавая, что единственный выход в сложившихся условиях — это выбрать наименьшее из зол.

Заключение. Устремления и действия кабинета Ангелы Меркель и Европейского Союза в экологической сфере на законодательном уровне, выглядят вполне оправдано. С одной стороны, можно наблюдать совершенствование ранее принятых законов, поддержку промышленности в выборе экологичности производства и переработки отходов, усиление работы в области экологического просвещения граждан, включение заботы об охране окружающей среды в принятие политических решений. Но, с другой стороны, обращают на себя внимание определенные трудности с претворением в жизнь принятых решений и законов. По словам специалистов, причиной такого неоднозначного положения дел среди прочего можно назвать стремление Германии сэкономить на энергии, вкупе с нестабильностью выбросов парниковых газов в странах, где вопросам экологии и природопользования не уделяют такого значительного внимания как в том же немецком государстве.

Основными механизмами осуществления немецкой экологической политики являются правовые, интеграционные, инвестиционные и кооперативные механизмы. Интеграционные механизмы имеют эффект, поскольку Германия входит в состав Евросоюза, а значит получает поддержку и находится в тесном экономическом взаимодействии с другими странами-участницами, что делает реализацию экологических законов и позволяет осуществлять соблюдение правовых норм на оптимальном уровне.

Следует отметить, что Германия ведет верный, но недостаточно интенсивно реализуемый экологический курс. Несмотря на то, что несомненным преимуществом и сильной стороной экологической политики Германии является просветительская деятельность среди своих граждан, которая привела к формированию и доведению до автоматизма у многих из них здоровых экологических привычек (сортировка отходов, экономия электроэнергии и водных ресурсов, приобретение экологичных видов транспорта), глобальные экологические вызовы опережают развитие политики немецкого правительства с целью их разрешения и уменьшения оказываемого ими негативного воздействия. Это представляется особенно важным в свете понимания современных глобальных угроз, среди которых, наиболее опасной является угроза глобальной экологической

катастрофы, обусловленная, главным образом, техногенной деятельностью человека [36, с. 9].

Таким образом, в рамках дискурса о глобальных экологических вызовах, немецкую политику в сфере экологии можно рассматривать как частный пример и вполне достойный образец для подражания в некоторых аспектах ее реализации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Eurostat Statistic Explained: Waste Statistics. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Waste_statistics (дата обращения: 19.07.2020).
2. Die Bundesregierung – официальный сайт. – URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de> (дата обращения: 05.06.2020).
3. **Michael Hill** The Role of the British Alkali and Clean Air Inspectorate in Air Pollution Control. – 2005. – pp. 97-106.
4. **Ben Christman** A Brief History of Environmental Law in the UK/ Environmental Scientist. – 2013.
5. **Paul S. Sutter** The World with Us: The State of American Environmental History/ Journal of American History. – 2013. – pp. 94 – 119.
6. UNESCO – официальный сайт. – URL: <http://www.unesco.org> (дата обращения: 03.06.2020).
7. Wie EU-Umweltrecht funktioniert/ Webseite der EU-Kommission. – 14. Oktober 2015. [Электронный ресурс] // URL: https://ec.europa.eu/info/index_de (дата обращения: 12.08.2020).
8. **Eric McLamb**. The Ecological Impact of the Industrial Revolution/ EcologyPrime Media. – 2018. – pp. 4-10.
9. **Henrik Seli, Stacy D. VanDeveer** .EU Environmental Policy Making and Implementation: Changing Processes and Mixed Outcomes / Journal of European public policy, V.27. – 2015. – pp. 1-5.
10. Europäisches Umweltverfassungsrecht // Umweltbundesamts. – Stuttgart – 2016. – s. 37-39.
11. **Schmoll F.** Natur und Staat: Staatlicher Naturschutz in Deutschland (1906-2006)/ H-Net Reviews in the Humanities and Social Sciences, №17. – 2015. – s. 45 -58.
12. **Kern K. und Kissling L.** Politikkonvergenz und Politikdiffusion durch Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen/ Ein internationaler Vergleich von Umweltzeichen, Dresden. – 2012. – s. 39-46.
13. Ökologische Steuerreform in Deutschland: Umsetzung, Pro und Contra, Konzepte. Ökosteuern in Europa / Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, 2016. [Электронный ресурс] // URL: http://www.bmu.de/english/topics/oekosteuer/oekosteuerreform_e.php (дата обращения: 22.07.2020).

14. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN // – 2012. – s. 34-55.
15. **Reutter W.** Germany on the Road to Normalcy: Policies and Politics: [Электронный ресурс] // URL: <https://cutt.ly/Uy5azMw> (дата обращения: 27.05.2020).
16. **Schellnhuber H. J.** In Extremis: Disruptive Events and Trends in Climate and Hydrology – Berlin: Springer Verlag. – 2017. – s. 45-53.
17. Berliner Abfallwirtschaft- und Energiekonferenz // LPN Consulting. [Электронный ресурс] // URL: https://lpnconsulting.de/wpcontent/uploads/2017/10/Programm_BAEK_2018_Newsletter.pdf (дата обращения: 28.07.2020).
18. Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik 2019//UMWELT: [сайт]. – 2019. – URL: https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_de_de.pdf (дата обращения: 08.06.2020).
19. Liste umweltschutzrelevanter Verordnungen auf Grund der Gewerbeordnung 1994 // Bundesbehörde. – 2016. – s. 13-15.
20. The 2018 Peer Review on the German Sustainability Strategy // Report by the International Peer Group chaired by Helen Clark. – Berlin – 2018. – pp. 54-56.
21. Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Umweltrecht // Deutschen Anwalt Verein. – Berlin – 2015. – s. 33.
22. **Müller-Christ G.** Quo vadis Umweltmanagement? Entwicklungsperspektiven einer nachhaltigkeitsorientierten Managementlehre-Hamburg: BRW Verlag, 2015. – s. 257-277.
23. **Hauff M.** Nachhaltigkeit in Unternehmen – Bremen: Springer, 2017. – s. 156-163.
24. **Osranek R.** Nachhaltigkeit in Unternehmen. Überprüfung eines hypothetischen Modells zur Initiierung und Stabilisierung nachhaltigen Verhaltens – Berlin: Wolters Kluwer Deutschland, 2015. – s. 124-140.
25. United Nations – официальный сайт. – URL: <https://www.un.org/> (дата обращения: 09.06.2020).
26. **Emanuela Orlando.** The Evolution of EU Policy and Law in the Environmental Field: Achievements and Current Challenges/ Transword. – 2013. – pp. 4-7.
27. Gesetz für Vorrang Erneuerbarer Energien/Bundesgesetzblatt Stuttgart. – 2008. – s. 45-53.
28. Council Directive 92/43/EEC // Access to European Union Law [Электронный доступ] URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1413377133924&uri=CELEX:32013L0017&linkext> (дата обращения: 17.05.2018).
29. Richtlinie 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten // NABU [Электронный доступ] URL: <https://berlin.nabu.de/Downloads/Naturschutzrecht/vogelschutzrichtlinie.pdf> (дата обращения: 17.05.2018).
30. Convention on Biological Diversity // Biodiversity [Электронный доступ] URL: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf> (дата обращения: 17.05.2018).
31. Richtlinie 2001/18/EG über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt // Access to European Union Law [Электронный доступ] URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=NIM:129745> (дата обращения: 17.05.2018).

- 32.** Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt // Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit [Электронный доступ] URL: <https://www.bmu.de/publikation/nationale-strategie-zur-biologischen-vielfalt/> (дата обращения: 17.05.2018).
- 33.** High Nature Value Farmland-Indikator - Ein Indikator für Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert in Deutschland // Bundesamt für Naturschutz [Электронный доступ] URL: <https://www.bfn.de/themen/monitoring/monitoring-von-landwirtschaftsflaechenmit-hohem-naturwert.html> (дата обращения: 17.05.2018).
- 34.** Umweltbericht der Bundesregierung 2019//Bundesbehörde: [сайт]. – 2019. – s. 57-65.
- 35.** Statista: Waste Management – 2017. - URL: <https://www.statista.com/statistics/695426/americans-participating-in-recycling-in-the-united-states/> (дата обращения: 07.06.2020).
- 36. Колин К.К.** Глобальные угрозы развитию цивилизации в XXI веке // Стратегические приоритеты. 2014. № 1. С. 6–30.

PLOTNIKOVA Evgenia N. – Peter the Great Saint-Petersburg Polytechnic University. 29, Polytechnicheskaya street, Saint-Petersburg, Russia, 195251. E-mail: plotnikova-e-n@hotmail.com

IGNATENKO Valeria – Peter the Great Saint-Petersburg Polytechnic University. 29, Polytechnicheskaya street, Saint-Petersburg, Russia, 195251. E-mail: lera-ignatenko98@bk.ru

GERMAN ENVIRONMENTAL POLICY IN THE CONTEXT OF THE CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

This work is devoted to the analysis of aspects and mechanisms of environmental policy in Germany. Tasks that were solved during the study: To identify the role of Germany in the process of solving environmental issues at the local and global level. Identify the main stages and specifics of the environmental policy of Germany in the period from 2015 to the present. To analyze the opinions and forecasts of German and other foreign experts on the global environmental situation and the prospects for the development of environmental policy in Germany in the current global challenges. As a result, the activity of the German environmental protection policy was analyzed, both at the federal level and in the global context. The expert opinion is structured and recommendations for improving the efficiency of the environmental policy of Germany are developed.

ENVIRONMENTAL PROTECTION; ENVIRONMENTAL LAW;
CLIMATE PROTECTION; ENVIRONMENT
