

Ю.В. Николаева

**ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИИ ВО ВНЕШНЕЙ И ВНУТРЕННЕЙ
ПОЛИТИКЕ ФРАНЦИИ**

J.V. Nikolaeva

**ECOLOGY PROBLEMS IN DOMESTIC AND FOREIGN POLICY
OF FRANCE**

Статья посвящена вопросам экологии и устойчивого развития во внутренней и внешней политике Франции. На основе различных документов автор рассматривает специфику французского экологического законодательства Франции, а также ее экологическую деятельность в рамках международных организаций.

Ключевые слова: внутренняя политика, внешняя политика, экология, устойчивое развитие, биологическое разнообразие, Франция, ЮНЕСКО, Международная организация франкофонии, международные конференции и форумы по вопросам устойчивого развития.

The article is devoted to environmental issues and to sustainable development in domestic and foreign policy of France. On the basis of various documents, the author considers the specifics of French environmental legislation and environmental performance of France at international level.

Keywords: domestic policy, foreign policy, ecology, sustainable development, biological diversity, France, UNESCO, the International Organization of Francophonie, the international conferences and forums on sustainable development.

Проблемы экологического характера в настоящее время прочно вошли в число наиболее важных проблем планетарного масштаба, требующих неотложного решения как на уровне отдельно взятых государств, так и на международном уровне. Многие авторитетные международные организации, такие как ООН, ЮНЕСКО, Совет Европы включили вопросы экологии в свою повестку дня. Не меньшее значение занимают проблемы экологии и на уровне отдельных государств, которые все чаще относят их решение к числу национальных приоритетов.

Сейчас, когда вопросы экологической безопасности никого не оставляют безучастными, решение экологических проблем многими государствами рассматривается как способ улучшения своего имиджа и в восприятии собственных граждан, и в глазах мировой общественности. Ни для кого не секрет, что плохая экологическая обстановка в стране, невнимание властных структур к вопросам экологической безопасности могут серьезным образом ухудшить его имидж и осложнить отношения с внешнеполитическими партнерами.

Одним из наиболее интересных примеров решения экологических проблем, как на государственном, так и на международном уровне является Франция. Вопросы экологии, природоохранной деятельности, устойчивого развития здесь

включены в число приоритетов национальной политики. Об этом, в частности, заявил президент Французской Республики Николя Саркози в конце 2009 г. В своем выступлении он выделил пять приоритетных областей национальной экономики, на развитие которых в 2010 г. Франция планирует выделить 35 млрд евро. Из них «11 млрд евро пойдут на высшее образование и подготовку кадров, 8 млрд – на науку, 6,5 млрд – на развитие промышленности и малых и средних предприятий, 4,5 млрд – на цифровые технологии и 5 млрд евро – на устойчивое развитие». По словам главы французского государства, эти меры должны помочь Франции стать еще более сильной, еще более конкурентоспособной страной и укрепить ее международный авторитет [4].

Среди европейских стран опыт Франции обращает на себя внимание с точки зрения законодательного оформления экологической политики. Франция – одна из немногих стран, в которой существует Экологический кодекс (Code de l'environnement). Это уникальный документ, принятый 18 сентября 2000 г., в создании которого участвовали государственные деятели, представители общественности, члены природоохранных обществ и организаций, ученые. Кодекс включает семь основных частей: общие постановления, физическая среда, природные пространства, фауна и флора, предупреждение загрязнений и других видов экологической опасности, применение постановления в Заморских территориях Франции, охрана природной среды в Антарктике. Значение Кодекса состоит в том, что он устанавливает индивидуальную и коллективную ответственность в области охраны окружающей среды и является фундаментальным документом, на котором формируется экологическое законодательство и экологическая политика современной Франции.

Важным шагом на пути оформления французского законодательства в области экологии стало принятие 1 марта 2005 г. Хартии Окружающей среды (Charte de l'environnement). Инициатива появления данного документа во многом исходила от бывшего президента Франции Жака Ширака. Статья 1 Хартии провозглашает право каждого гражданина проживать «в уравновешенной окружающей среде», благоприятной для его здоровья. Юридическим новшеством Хартии стало введение понятия «экологической обязанности» для индивидуальных лиц (ст. 2–4), общественных властей (ст. 5, 6, 10) и для заинтересованных секторов, таких как образование и наука (ст. 8, 9). Хартия содержит ряд важных статей относительно необходимости экологического воспитания и формирования экологического сознания у людей всех возрастов. Положения Хартии определяют различные уровни экологической ответственности и предусматривают строгие меры к правонарушителям на основании принципа «загрязняешь – плати».

Хартия Окружающей среды послужила стимулом к дальнейшей разработке концептуальных основ экологической политики современной Франции и для модернизации экологической деятельности местных властей. В течение 2008 г. многие предприятия, общественные организации и природоохранные движения

подписали на основе Хартии Окружающей среды Хартию устойчивого развития (*Charte du développement durable*), где были декларированы многие важные положения, в частности, сохранение биоразнообразия, сокращение последствий парникового эффекта, улучшение энергопользования.

Говоря о специфике экологического законодательства Франции, отметим, что оно постоянно обновляется и пополняется новыми документами, принимаемыми на самом высоком уровне. Очевидно, это может означать заинтересованность государства и общества в обеспечении экологической безопасности, неудовлетворенность существующим положением вещей и стремлением к повышению эффективности природоохранной деятельности на всех уровнях. Говоря о последних по времени принятия документах, необходимо отметить, что 3 августа 2009 г. Национальным собранием и Сенатом Французской Республики был принят Программный Закон № 2009-967, так называемый «Гренелль-1 (*Grenelle 1*), относящийся к использованию окружающей среды. Закон определил юридические рамки государственной экологической деятельности, обозначил ее основные механизмы с учетом современных вызовов. В качестве основных проблем экологической безопасности в законе обозначены климатические изменения, сохранение биоразнообразия и окружающей среды, благоприятной для здоровья, защита природных ландшафтов. Ценность этого закона в том, что он закрепил новую модель устойчивого развития, которая основана на охране окружающей среды, уменьшении потребления энергии, воды и других природных ресурсов и согласуется с общеевропейскими документами в области экологии и устойчивого развития [9]. Этот закон разработан в соответствии с общеевропейскими нормами и законодательными актами в области экологии и устойчивого развития и отражает ее современные направления и тенденции.

В настоящее время в Сенате рассматривается еще один законопроект, имеющий отношение к национальным обязательствам по охране окружающей среды, конкретизирующий и расширяющий принципы, изложенные в законе 2009 г. Этот закон получил условное название *Grenelle II*. В нем, в частности, есть положения, направленные на улучшение энергоснабжения строящихся зданий, на сокращение потребления энергии предприятиями и гражданами, сохранение биоразнообразия, повышение ответственности предприятий в вопросах допустимого уровня шума и выброса отходов. Данный закон предусматривает более широкую ответственность общества и предприятий в области природоохранной деятельности.

Характеристика современного экологического законодательства Франции была бы неполной без упоминания такого важного документа как Национальная Стратегия устойчивого развития. Впервые такая стратегия была принята во Франции в 2006 г. на период 2003–2008 гг. В 2009 г. был разработан проект новой Национальной Стратегии устойчивого развития на 2009–2013 гг. (*Strategie nationale du developpement durable 2009–2013*). В преамбуле документа сказано, что новая Стратегия по сравнению с предыдущей версией в большей степени

согласуется с общеевропейской стратегией устойчивого развития и направлена не на общеевропейский уровень решения экологических проблем. Новая Национальная Стратегия должна стать «более краткой, более стратегической и более педагогической», т.е. в ее основу должны быть положены не столько принципы наказания за неуважение к окружающей среде, сколько методы воспитания, формирующие экологическое мышление граждан.

Климатические изменения, загрязнение окружающей среды, экономический и финансовый кризис требуют внесения серьезных изменений в предшествующее экологическое законодательство. Новая Национальная Стратегия устойчивого развития учитывает эти вызовы, которые ставит перед нами наступивший XXI век. Стратегия адресована не только государственным структурам, она подчеркивает ответственность гражданского общества, местных администраций, каждого отдельного индивида за сохранение окружающей среды.

Кроме нормативных актов общего характера, во Франции существует множество законов по отдельным вопросам, например, по борьбе с загрязнением воздуха, с шумом. Как считают специалисты, французская экологическая политика основана на консервативной защите окружающей среды путем организации природоохранных территорий. Большое значение в экологическом государственном управлении отводится профилактическим мероприятиям. В стране разработаны и законодательно зафиксированы специальные формулы для расчета штрафных санкций за нанесение ущерба окружающей среде. Виновники загрязнения должны быстро и оперативно снижать свои выбросы при первом предупреждении от местных властей о сильном атмосферном загрязнении [3, с. 7].

Содержательная особенность французской экологической политики основана на социальной трактовке экологической проблемы. Специалисты выделяют три краеугольных камня национальной экологической доктрины Франции - борьба со всеми видами загрязнения окружающей среды, снижение потребления природных ресурсов, улучшение качества жизни самых широких слоев населения [2, с. 49–52]. Важно отметить, что наряду с мерами охранительного и предупредительного порядка во французском законодательстве особенно отмечена необходимость формирования экологического сознания и экологического образования населения, а также адекватное отображение в текущем законодательстве объективных потребностей охраны среды обитания в соответствии с международными и европейскими нормами.

В целом, давая оценку французскому законодательству в области экологической безопасности и устойчивого развития, необходимо отметить, что оно, на наш взгляд, является более передовым, чем, во многих других европейских странах. Так, например, ни в Германии, ни в России нет Экологического кодекса, подобного французскому, хотя в России, например, существует Лесной и Водный Кодексы. Также во многих странах отсутствуют Экологические стратегии, Хартии и другие документы такого характера. Российское экологическое законодательство на фоне разнообразных документов, принятых во Франции,

выглядит более скромно. Хотя правовая база экологическим вопросам в России также довольно обширная, но вот динамика появления новых законов и других нормативных актов в данной сфере в России не столь высока, как во Франции. Таким образом, для нашей страны пример Франции в вопросах выработки национальной экологической политики и ее нормативно-правового оформления мог бы быть весьма полезен.

Внимание Франции к вопросам экологического характера и природоохранной деятельности находит продолжение и на внешнем уровне. Растущая значимость вопросов, связанных с окружающей средой в международных отношениях привела к тому, что они были включены в сферу приоритетов внешнеполитических ведомств многих стран. Не является исключением и Франция.

Основным проводником внешнеполитической деятельности Франции в вопросах экологии является Министерство иностранных и европейских дел, которое проводит большой объем работы как самостоятельно, так и в партнерстве с Министерством по вопросам экологии, энергии, устойчивого развития и морей.

МИД реализует международные обязательства, взятые Францией, относящиеся к устойчивому развитию. На официальном сайте МИД Французской Республики сказано, что «мы берем на себя коллективную ответственность, которая состоит в том, чтобы продвигать на местном, национальном, региональном и мировом уровнях экономическое, общественное развитие и охрану природной среды как взаимозависимые и дополнительные факторы устойчивого развития». Эта деятельность выражается поддержке развивающихся стран в решении экологических проблем; защите мирового природного достояния, например, тропические леса или влажные зоны; демонстрации с помощью различных акций важности совместных действий в экологическом направлении.

Основные направления внешней политики Франции в области экологии концентрируются вокруг таких проблем как: изменения климата, морская среда, использование морей и океанов, биоразнообразие, биотехнологии, леса, воды и их очистка, опустынивание, химические продукты. Практическая деятельность МИД Франции направлена на рациональное управление и предохранение природных ресурсов, на которых основано экономическое и общественное развитие, особенно это относится к странам Юга; регулирование глобализации в пользу устойчивого развития, «гуманизация глобализации», т.е. искоренение бедности, доступ к питьевой воде и к энергии.

В рамках двусторонних отношений наибольшее внимание уделяется таким темам как здоровье, сельское хозяйство, городская среда, экологическая экономическая деятельность, вода, энергия, безопасность пищевой промышленности, биоразнообразие, тропические леса, общественная и экологическая ответственность предприятий. В последнее время особенно актуальным стал вопрос о предупреждении опасностей катастроф. Многим странам Франция оказывает помощь подготовке кадров в области управления природными ресурсами, способствует распространению информации по вопросам устойчивого развития, уча-

ствуется в организации и проведении международных акций, направленных на охрану природы, формирование экологического сознания.

В составе каждого посольства или постоянного представительства Франции за рубежом есть специальный сотрудник, ответственный за вопросы экологии и окружающей среды. В его обязанности входит осуществление практической работы по всем экологическим вопросам в стране пребывания или в составе крупных международных организаций. Он представляет и защищает французские и европейские интересы по экологической проблематике, осуществляет мероприятия, знакомя общественность в стране пребывания с позицией и достижениями Франции. Он отвечает за установление контактов с участниками экологической деятельности, участвует в подготовке международных конференций, организованных в стране пребывания. Такая деятельность получила название «зеленой дипломатии» (*diplomatie verte*) и она, безусловно, вносит неоспоримый вклад в формирование положительного образа Франции за рубежом и повышение ее авторитета [8].

Концепция внешней политики Франции в области устойчивого развития, экологии и природоохранной деятельности во многом опирается на идею о необходимости сохранения культурного разнообразия в мире. Этот вопрос включен в число важнейших приоритетов внешней культурной политики страны. В настоящее время Франция активно позиционирует себя как защитник культурного разнообразия. Франция исходит из того, что разнообразие, прежде всего, является демонстрацией в общественном пространстве национальных, региональных, культурных, лингвистических или религиозных различий в самом широком смысле слова, подчеркивает самобытность. Понятие культурного разнообразия подразумевает уважение, в том числе, и к биологическому разнообразию, равно как уважение к материальному, нематериальному и природному наследию. Культурное и биологическое разнообразие не могут рассматриваться отдельно друг от друга. Напротив, их надо рассмотреть как элементы, одинаково важные для устойчивого развития. Французская исследовательница Изабель Дюран сравнивает роль культурного разнообразия в демократическом обществе с ролью биологического разнообразия в экосистеме. Культурному разнообразию и биологическому разнообразию угрожают одни и те же вызовы и проблемы, которые требуют скорейшего решения общими усилиями всего международного сообщества [7].

В реализации принципов своей экологической политики на международном уровне Франция активно использует методы многосторонней дипломатии и возможности, предоставляемые ей членством в авторитетных международных организациях. В настоящее время Франция предпринимает меры по продвижению нового международного договора по предотвращению изменения климата. В декабре 2008 г. в рамках конференции ООН, посвященной проблеме изменения климата, состоявшейся в Польше, прошло обсуждение вопросов, связанных с выработкой дальнейших совместных действий по предотвращению изменения

климата. По мнению представителей Франции, новый законопроект должен устанавливать более жесткие ограничения на выбросы по сравнению с Киотским протоколом. Используя трибуну ООН, Франция добивается, чтобы в течение 2008–2012 гг. промышленно развитые страны сократили объем выбросов парниковых газов на 5% от уровня 1990 года. Объем выбросов углекислого газа на человека во Франции на 30–50% ниже по сравнению с Германией и Великобританией [5].

Во Франции реализуются многие экологические программы ООН, например, Программа ООН по окружающей среде. Год 2010 был провозглашен Организацией Объединенных наций Международным Годом биологического разнообразия. Во Франции прошло множество мероприятий, приуроченных к этому событию. Министерство по делам экологии, энергии, устойчивого развития и морей разработало целый цикл образовательных акций, в которых должны принять участие крупнейшие французские музеи. Например, Музей естественной истории с 19 по 23 июня провел Праздник природы «с национальным пикником 21 мая». Такие мероприятия должны привлечь внимание самых маленьких граждан Франции к экологическим проблемам, воспитывать в них любовь к живой природе и уважение окружающей среде.

Вопросы экологии, сохранения природного разнообразия включены в повестку дня другой международной организации – Международной организации Франкофонии (МОФ), в которой Франция выступает в качестве идейного вдохновителя и одного из лидеров. В своих действиях в области экологии Международная организация Франкофония исходит из двух основополагающих принципов. Во-первых, политика устойчивого развития рассматривает как часть политики солидарности; во-вторых, сохранение природного наследия и биоразнообразия рассматривается как часть политики по сохранению культурного разнообразия. Оба вектора, сохранение культурного разнообразия в мире и солидарность – фундаментальные принципы деятельности МОФ, зафиксированные в основном документе Хартии Франкофонии. Будучи членом МОФ, Франция проводит множество мероприятий, направленных на привлечение внимания общественности к проблемам окружающей среды, организует различные конференции, семинары, круглые столы, оказывает консультативную деятельность по вопросам выработки национальных стратегий устойчивого развития.

При МОФ работает Институт энергии и окружающей среды Франкофонии, созданный в 1988 г. и расположенный в Квебеке. Институт призван координировать деятельность стран-членов МОФ в вопросах экологии, охраны природы и устойчивого развития. Институт осуществляет ряд международных проектов. Среди них – Программа «Улучшать условия для выработки национальных стратегий устойчивого развития», направленная на повышение эффективности организаций, работающих в данном направлении и более эффективное распространение информации по вопросам устойчивого развития.

Франция финансирует многие международные проекты в области экологии и устойчивого развития. В этих целях в 90-х гг. по инициативе французского правительства были созданы два специализированных фонда. В 1991 г. был учрежден Фонд для Мировой Окружающей среды (*Fonds pour l'Environnement Mondial*). Среди учредителей фонда – правительство Франции, Всемирный банк, ООН. Фонд задумывался как инновационный инструмент финансирования общественных экологических проектов, осуществляемых в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой в таких областях как биологическое разнообразие, международные воды, климатическое изменение, опустынивание, сокращение разрушения озонового слоя. При фонде существует научный комитет, который сотрудничают с исследовательскими обществами и организациями, занимающимися проблемами в области устойчивого развития.

За время своей работы фонд принял участие в совместном финансировании около 2000 проектов общей стоимостью в 7,3 млрд долл. Большинство проектов затрагивают проблемы биоразнообразия (804 проекта), климатические изменения (569 проектов) и акции в сфере многостороннего экологического сотрудничества (281 проект).

В 1994 г. был учрежден Французский Фонд для Мировой Окружающей среды (*Fonds Français pour l'Environnement Mondial*). Фонд создавался как часть политики сотрудничества и развития между Францией и развивающимися странами. Цель Фонда – финансирование экспериментальных проектов регионального масштаба, адресованных странам Африки южнее Сахары. Тематика проектов различна и включает вопросы экологии и сохранения биоразнообразия, сокращения негативных последствий парникового эффекта, повреждения земель и опустынивание, сохранения озонового слоя и др. Бюджет Фонда, обеспечиваемый из средств Французского Агентства по развитию, составил 70,2 млн евро на 2007–2010 гг.

Деятельность таких фондов, по мнению Франции, позволит эффективнее включить развивающиеся страны в выработку международной политики устойчивого развития. Использование средств фондов рассматривается французским правительством как общественная помощь нуждающимся в поддержке странам, особенно странам Африки, относящимся к так называемой Зоне Первостепенной солидарности Франции.

Франция активно участвует в различных международных конференциях и форумах, посвященных вопросам экологии и окружающей среде. В октябре 2009 г. в Угадугу состоялся 7-й Мировой Форум устойчивого развития, посвященный проблемам изменения климата. На форуме, где присутствовали руководители большинства африканских стран, обсуждались вопросы выработки общей позиции по вопросам климатических изменений, проходили заседания экспертов, в результате которых были предложены рекомендации в таких направлениях устойчивого развития как энергия, вода, сельское хозяйство, опустынивание, лес, здоровье. Францию на форуме представлял бывший президент

Республики Жак Ширак и министр по делам экологии, энергии и устойчивого развития Жан – Луи Борло. Форум в Угадугу ознаменовал собой важный этап на пути дальнейшего включения стран Африки в международную природоохранную деятельность. На форуме Франция обратилась с заявлением к индустриально развитым странам помогать странам Юга адаптироваться к результатам климатических изменений.

В марте 2010 г. в Париже по инициативе Франции и Норвегии прошла Международная конференция, посвященная большим лесным массивам. Вырубка леса и повреждение лесов в результате выбросов газа и парникового эффекта, а также из-за загрязнений воздуха промышленностью и транспортом – основные проблемы, обсуждавшиеся на конференции. Также обсуждались способы решения двух важнейших проблем наступившего тысячелетия – климатические изменения и потеря биоразнообразия. Также Франция приняла участие в Мировой Конференции по проблемам океанов, прибрежных территорий и островов, которая состоялась в мае 2010 г. в Париже. Конференция была организована совместно с ЮНЕСКО. На ней обсуждались такие вопросы как климат и океаны, утрата океанического биоразнообразия, обсуждались проблемы охраны мирового океана на международном, региональном и национальном уровнях.

Внешняя политика в области экологии и устойчивого развития полностью вписывается в политику помощи в развитии, реализуемую Францией. Она соответствует трем основным требованиям: интересам самой Франции, ожиданиям партнеров Франции (особенно, из стран Юга, в борьбе против бедности и неравенства), а также вписывается в рамки международной политики. В реализации своей внешней политики в сфере экологии Франция использует все возможные инструменты – методы многосторонней и двусторонней дипломатии, участие в крупных международных форумах, международных и региональных программах. К сожалению, не представляется возможным рассмотреть все направления и формы международной деятельности Франции в области экологии, однако и эти примеры свидетельствуют о ее размахе и масштабах. Отметим, в качестве критики, что такая масштабная экологическая деятельность Франции за рубежом требует от французского правительства мер по выработке специального документа – Концепции или Стратегии внешней экологической политики Франции (какой, например, существует в области внешней культурной политики [11], в котором был бы учтен весь богатый существующий опыт по решению экологических вопросов на внешнеполитической úrovне.

Литература

1. Государственное регулирование экономики: опыт пяти стран / Под ред. Н. Главацкой и др. – М., 1999, с. 39–99.
2. *Ляпина Т.М.* Экологические платежи в нашей стране и за рубежом // *Налоги. Инвестиции. Капитал*, 2004, № 2.
3. Франция выделяет 35 млрд евро на пять приоритетов // *Росбалт. Новости*. 14 января 2009 г. – <http://www.rosbalt.ru/2009/12/14/697165.html>
4. Франция определяет экологическую политику на 2008 год / *Fuel Alternative*. Топливный портал: события, данные, котировки – <http://www.pointcarbon.com>
5. *Agir ensemble*. Francophonie, 2006–2009. – Paris, 2009.
6. *Durant I.* *Ecologie politique et diversité culturelle*// *Etopia Ecologie politique et diversité culturelle*. 2009. 17 juin - www.etopia.be/spip.php?article1092
7. *France Diplomatie*. Les actions de la France à l'international en faveur du développement durable - http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/developpement-urable_18109/les-actions-france-international-faveur-du-developpement-durable_18110/index.html
8. *Loi n 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1)*. [Legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=?cidTexte=JORFTEXT000020949548&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id>
9. *Nye J.* *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. N.Y., 2004.
Strategie d' action culturelle de la France a l'etranger – <http://www.senat.fr/rap/r04-091/r04-091.html>