УДК 321.011:330.15

Тюрин Е.А.,
Савинова Е.Н.

Государственное управление природными ресурсами Шотландии в свете проблемы устойчивого развития

В статье рассматривается государственное управление природными ресурсами Шотландии в свете решения проблемы обеспечения устойчивого развития. Отдельно анализируются конкурирующие конституционные порядки (британский, европейский и международный), которые регулируют данный процесс. Авторы уделяют особое внимание управлению нефтегазодобычей и разработкой морских ресурсов Шотландии, так как управление в этих отраслях использования природных богатств ясно отображает сложные взаимодействия между разными уровнями правового регулирования государственно-управленческого процесса.

Ключевые слова: Шотландия, государственное управление, политико-управленческие цели, управление природными ресурсами, устойчивое развитие, конституционный порядок, Великобритания, Европейский союз, ООН.

Природные богатства Шотландии являются ключевой основой ее процветания, и мы можем с полным основанием утверждать, что проблема управления природными активами на основе принципов устойчивости приобретает для шотландцев стратегическое национальное значение геополитического масштаба. В своей статье «Национальный суверенитет Шотландии в контексте государственной политики устойчивого управления природными ресурсами» мы уже отмечали, что реальное управление шотландскими природными богатствами для Шотландии напрямую связано с вопросом о полноценном национальном суверенитете. Действительно, управление природными ресурсами Шотландии можно охарактеризовать как сложный процесс, так как их эксплуатация должна осуществляться в рамках не только шотландских, но и общебританских, европейских и международных нормативных документов. Кроме того, общее восприятие управления природными активами за последние три десятилетия изменилось под воздействием концепции устойчивого развития, которая очевидно влияет на цели, преследуемые государственной политикой, и обостряет проблему подотчетности государств и их правительств, когда дело доходит до использования общих мировых ресурсов. Сложность управления природными ресурсами Шотландии возникает не только из-за запутанности конституционных отношений между Вестминстером и Холирудом. Общая ответственность за осуществление и применение обязательств, взятых Британией перед ЕС лежит на Вестминстере, однако если дело касается автономных компетенций, то ответственность за применение законодательства ЕС лежит на автономных органах власти. Кроме того, автономные администрации несут непосредственную ответственность (в том числе финансовое бремя ответственности) за любые недостатки в осуществлении или применении права ЕС на своей автономной территории. Если,

однако, рассматривать вопросы не переданные автономным властям, то они находятся в пределах обязанностей британского правительства, и касаются общебританской компетенции. Как отмечалось ранее, Шотландия обладает переданными полномочиями в нескольких вопросах, касающихся ее природных ресурсов, которые среди других включают рыболовство. Согласно же Статье 3 Лиссабонского Соглашения Европейский союз обладает исключительной компетенцией в области сохранения морских ресурсов, поэтому в этой сфере взаимодействие между Вестминстером и конституционным порядком ЕС становится довольно острым. Таким образом, все полномочия издавать и принимать юридически обязательные акты лежат на Евросоюзе и государствах-членах, не имеющих права действовать в рамках конституционного поля ЕС, если они не получили на это полномочий. Таким образом, способность Шотландии формировать свою собственную политику в области использования природных ресурсов, находящихся на ее территории, во многом определяется системой взаимодействия британского, европейского и международного конституционных порядков. Кроме того, способность страны действовать в области добычи нефти, газа и рыбных ресурсов, либо ограничены, либо уже четко определены. Но, хотя, конституционные порядки налагают значительные ограничения на шотландскую способность непосредственно автономно управлять природными ресурсами страны, Шотландия не пользуется в полной мере всеми возможностями для реализации и развития национальных целей и задач, когда дело доходит до эксплуатации собственных природных ресурсов. Рассмотрев взаимодействие между британским, европейским и международным конституционными порядками в контексте управления природными ресурсами Шотландии, в частности, в сфере нефти, газа и рыбных запасов, мы должны отметить, что, несмотря на все ограничения, навязанные Шотландии, у нее, действительно, имеются возможности для выработки своих собственных политических целей и управленческих задач. Шотландское правительство может ставить свои собственные цели в определенных областях, касающихся управления государственными ресурсами. Учитывая международную значимость концепции устойчивого развития, инициаторы шотландской политики приняли эту концепцию в качестве приоритетной цели в государственном управлении Шотландии. Однако, поскольку устойчивость является понятием субъективным, политики повсеместно развивают тенденцию интерпретирования концепции, делая акцент на собственных политических интересах, в соответствии с которыми действительность может (в некоторых случаях) даже подрывать основные принципы устойчивого развития. Для того, чтобы определить, являются ли цели государственного управления Шотландии, направленными на достижение устойчивого развития, они должны быть проанализированы на основе ключевой идеи концепции устойчивого развития, и, кроме того, с учетом сложности системы управления Шотландии. Задачи устойчивости должны быть проанализированы и сопоставлены с основными политическими акцентами в британском, европейском и международном конституционных порядках. Во-первых, как уже упоминалось ранее, Великобритания зависит от ряда международных обязательств, многие из которых имеют целью содействие устойчивому развитию, в частности, для решения глобальных экологических проблем и бедности в мире. Такое развитие событий повлияло на страны по всему миру из-за возложения на них обязанностей поощрять цели устойчивого развития, как внутри этих стран, так и при взаимодействии между ними. Великобритания и ЕС, стали, как и другие акторы, пострадавшими от этого глобального процесса. А со времени возникновения Брундтланд Комиссии, приверженность целям устойчивого развития в соответствующих странах стала объективной. В 1992 году Чарльз Тилли предложил структуру, обозначающую общие рамки для анализа конфликта трех столпов устойчивого развития. Этот конфликт описан как конфликт между тремя различными парадигмами управления, каждая из которых основана на соответствующем наборе программных задач. Хотя Ч. Тилли предложил свою структуру для анализа политико-управленческих целей в

рыбохозяйственной отрасли, она оказалась полезной при анализе целей государственной политики в области управления всеми природными ресурсами. Три парадигмы, которые были выявлены Ч.Тилли, это:

– сохраняющая, которое фокусируется на цели сбережения природных ресурсов;

– реструктуризирующая, которая фокусируется на экономических показателях;

– общественная, которая фокусируется на благосостоянии общества в смысле социальной справедливости.

Но Ч. Тилли пошел дальше. Он структурировал данные парадигмы в треугольную рамку, в которой каждая парадигма занимает свой угол, а между ними образуется так называемые чистое пространство, которым овладевают лица, принимающие политико-управленческие решения в зависимости от одобряемой ими парадигмы. Авторы согласны с методикой Ч. Тилли в вопросе выявления предпочтений. Она, безусловно, может быть полезной при определении государственной политики, которая на деле создает или подрывает условия для устойчивого использования природных ресурсов. Следовательно, государственная политика, которая располагается ближе к середине треугольника, представляет собой сбалансированную политику компромиссов между тремя парадигмами устойчивости. Напротив, политика, тяготеющая к одному из углов, представляет собой крайний вариант госполитики, т.к. парадигмы в «чистом виде» являются взаимно исключающими. Поэтому, можно утверждать, что политика, цель которой отклоняется слишком далеко в сторону одной из парадигм, мешает реализации целей, обусловленных двумя другими парадигмами. Таким образом, государственная политика, реализуемая в пользу одной из парадигм (и в ущерб другим), не способствует устойчивому развитию.Для того, чтобы установить, являются ли шотландские власти продвигающими или подрывающими устойчивое использование природных ресурсов, может быть использована рассмотренная треугольная рамка Ч. Тилли. В 2005 году правительство Великобритании и автономные администрации выработали совместный рамочный документ, определяющий основу устойчивого развития, под заголовком «Одно будущее – разные пути. Общая основа устойчивого развития в интересах Великобритании», в рамках которой они договорились о стратегическом подходе, отражающем структуру принятия решений в области устойчивого развития. В этом государственном рамочном документе, цель устойчивого развития рассматривается через призму «интегрированного пути устойчивой, инновационной и продуктивной экономики, которая обеспечивает высокий уровень занятости и справедливости в обществе, что способствует социальной интеграции в устойчивое сообщество и личному благополучию». Таким образом, структура принятия решений, идентифицируют стабильную, инновационную и производительную экономику, как предпосылку для достижения социальной парадигмы устойчивости, но не упоминает экологические предпосылки, или экологические пределы устойчивости. Следовательно, «Общая основа» делает акцент на экономических опорах устойчивости, и если будет достигнута эта цель, то будет реализованы и цели социального компонента. Возвращаясь к треугольной структуре Ч. Тилли, можно сделать вывод о том, что предпочтения в государственной политике Великобритании будут располагаться ближе к экономической парадигме, чем к социальной и экологической. В дополнение к этому, цели устойчивого развития будут осуществляться в соответствии с определяемыми «Общей основой» пятью принципами, которые должны соблюдаться для того, чтобы устойчивое развитие было достигнуто. Эти принципы позволяют утверждать: их неточный характер предоставляет автономной шотландской администрации большие возможности для их осмысления, и для разработки собственных предпочтений в достижении политико-управленческих целей, направленных на обеспечение устойчивого развития Шотландии. ЕС подчеркивает, чтобы достигнуть цели устойчивости потенциальные возможности должны быть использованы в контексте гарантий процветания, охраны окружающей среды и социальной сплоченности. Следовательно, цель не делает акцента ни на одной из этих трех парадигм, но идентифицирует все три столпа устойчивости. Обращаясь снова к структуре

Ч. Тилли, и помещая стратегическую цель ЕС в треугольную рамку структуры, мы обнаружим, что рассматриваемая цель будет расположена в середине треугольника. Это оставляет государствам-членам возможность определять свои собственные предпочтения в выработке политики, оставаясь в общестратегических границах. Здесь, важно подчеркнуть, что рассмотренная Стратегия устойчивого развития, излагает единственную, последовательную стратегию относительно того, как ЕС должен справиться с проблемами устойчивого развития в настоящее время, и в будущем. Организацией Объединенных Наций была принята «Повестка дня XXI» (Agenda XXI), которая представляет собой длительный план, рассчитанный на XXI век, для достижения устойчивого развития в рамках национальных государств. В достигнутых договоренностях были приняты очень обширные по своему объему декларации, выявляющие все три основы устойчивого развития, которые, согласно треугольной структуре Ч. Тилли, для того, чтобы быть реализованными, предполагают расположение политко-управленческих целей в середине треугольной рамки, без отклонения к какой-либо из трех парадигм. Аналитические обзоры, которые были осуществлены, чтобы оценить успехи государств в области устойчивого развития, показали значительные недостатки в механизмах внедрения государствами продекларированных целей. Как отмечалось выше, ученые Р. Холл и Т. Бирштекер утверждают, что с ростом глобализации, негосударственные субъекты увеличили свое влияние и значение на международной арене, и им было предоставлено право перемещать законные полномочия из государственного сектора в частный. Это особенно верно в области международного экологического права, где неправительственные организации – НПО (NGO) сохранили значительное влияние в последние годы. НПО смогли действовать там, где государство-нация существует не из-за принципа государственного суверенитета, а традиционно, и таким образом, обеспечивает дальнейшее усиление возможностей влияния международного права на окружающую среду. Многие НПО провели кампании за стабильную эксплуатацию природных ресурсов , способствуя процедурным нормам в экологических методах управления, не ограничивая свои действия пределами государственной территории. В свете этого, и контексте того, что Шотландия является страной, богатой природными ресурсами, этот всемирный интерес имеет прямое отношение к тому, чтобы пролить свет на цели политики Шотландии, когда дело доходит до вопроса об устойчивой эксплуатации своих природных ресурсов. Для того чтобы осмыслить данные логические взаимосвязи, мы прибегли в своей статье к исследованию концепции устойчивого развития. Из-за сложности шотландского государственного устройства (ввиду наличия трех конкурирующих конституционных уровней, которые регулируют управление Шотландией), ее политические цели должны были быть изучены в свете британских, общеевропейских и глобальных международных конституционных порядков, которые все острее проявляются в управлении природными ресурсами Шотландии. Было отмечено, что в целях повышения эффективности принципа устойчивого развития, жизненно важно, чтобы существовало общее понимание по поводу основных факторов самого понятия устойчивости. Если сущностное изначальное значение понятия неясно, его юридическое признание становится менее вероятным и, следовательно, идет на убыль эффективность концепции. Анализ политико-управленческих механизмов использования природных ресурсов Шотландии показывает, что главная государственная цель в этом вопросе заключается в использовании их на устойчивой основе. В данной статье устойчивость, отраженная в каждом из означенных конституционных порядков, была проанализирована в свете треугольной структуры Ч. Тилли. Исходя из этого, можно утверждать, что шотландское правительство помещает свои политико-управленческие акценты при выработке государственной политики на экономическом столпе устойчивости, и, следовательно, препятствует сбалансированности между всеми тремя столпами устойчивости согласно структуре Ч. Тилли. Следовательно, можно утверждать, что, склоняясь к одной пара-

дигме из трех, политико-управленческие цели Шотландии по использованию ее природных ресурсов, по сути, фактически подрывают основы устойчивости в указанной сфере. Однако, вследствие того, что Шотландия действительно ограничена в своей государственной самостоятельности, общебританский конституционный порядок поддерживает значительную власть над шотландским государственным управлением и национальными целями политики Шотландии в области устойчивого развития. Следовательно, можно утверждать, что британская структура, как и шотландская, не выполняет условия, предусмотренные понятием устойчивости. Хотя, в отличие от шотландских политико-управленческих целей, британская рамочная структура идентифицирует экономическое процветание как предпосылку для возможных социальных преимуществ. Таким образом, управление природными ресурсами Шотландии должно в большей степени проводиться в рамках общеевропейского и международного конституционных порядков. В завершение отметим, что устойчивое использование природных ресурсов имеет большое значение, так как без такого подхода будущее любого государства, любого народа не может быть гарантировано. Поэтому, одинаково важно, чтобы мы поняли врожденное свойство устойчивости, потому что в настоящее время неопределенность данного понятия препятствует тому, чтобы оно получило свое реальное оформление в качестве правового принципа. Таким образом, в настоящее время общий дискурс о независимости Шотландии в основном вращается вокруг экономики. В этом контексте, мы бы рекомендовали соответствующим экспертам поставить в основу дискурса вопрос о том, может ли государственное управление Шотландии, вместо решения только экономических проблем, пойти дальше к другим парадигмам устойчивости, чтобы сбалансировать все аспекты развития жизни шотландского общества.

Библиографический список

1. Тюрин Е.А., Савинова Е.Н. Национальный суверенитет Шотландии в контек сте государственной политики устойчивого управления природными ресурсами // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. – №2. С. 197-206

2. Devolution – Memorandum of understanding and Supplementary Agreements between the United Kingdom Government, the Scottish Ministers, the Welsh Ministers, and the Northern Ireland Executive Committee, 2010. -URL: http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-02084.pdf

3. European Council, Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) Renewed Strategy, Brussels: European Council, 2006.

4. Finlay, Richard J., Thatchersim and the Union, in: T. Devine (eds.), Scotland and the Union 1707 – 2007. Edinburgh University Press, 2013. p. 157 – 174.

5. Hall, Rodney and Biersteker, Thomas.: The Emergence of Private Authority in Global Governance, Camrigde Univeristy Press, 2002.

6. From Rio to Rio via Johannesburg: Integrating institutions across governance levels in sustainable development deliberations, -URL: http://www.un.org/esa/earthsummit/ Karlsson – Vinkhuyzen, Sylvia., Natural Resources Forum, 2012 12, p.3-15. -URL: http:// onlinelibrary.wiley.com

7. Kay, Richard., American Constitutionalism, in Larry Alexander (eds.), Constitutionalism, Philosophical Foundations. Cambridge University Press, 1998.

8. Leeke, Sear and Gay., An introduction to devolution in the UK. Parilament and Constitution Centre. House of Commons Library, 2003. Research paper 03/84.

9. McIlwain, Charels.: Constitutionalism: Ancient and Modern, Cornell Univeristy Press, 1947

10. Moravcsik, Andrew., In Defence of the Democratic deficit: Reassessing Legitimacy in the European Unio // Journal of Common Market Studies, 2002 40(4), p. 603 – 624.

11. Peter, Zumbansen., Comparative, global and transnational constitutionalism: The emergence of a transnational legal-pluralist order, Global Constitutionalism, 2012 1(1), p. 16-52.

12. Ross, Andrea.: Sustainable development law in the UK. From Rhetoric to reality. Routledge, 2011.

13. Scottish Government. The Scottish Panning Policy, 2010. -URL: http://www.scotland.gov.uk/ Publications/2010/02/03132605/0

14. Shearman, R., The Meaning and Ethics of Sustainability", Environmental Management, 1990 14(1), p. 1-8.

15. Tarlock, Dan., The role of Non–Governmental organisations in the development of International Environmental Law. 1992, Chicago-Kent College of Law. -URL: http://works.bepress.com.

16. The United Nations General Assembly. Report of the World Commission on Environment and Development. -URL: http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#I

17. Tilly, Charles., "Fishery Conflicts: A unified framework", Marine Policy, 2002 16(5), p. 379 – 393.

18. Treaty on the European Union (consolidated version), [2008] OJ C 115.

19. Walde, Thomas., Natural Resources and Sustainable Development: From Good intentions to Good Consequences, in Schrijver, Nico and Weiss, Friedl (eds.), International Law and Sustainable Development: Principles and Practice. Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

20. White Paper Scotlands Parliament (Cm 3658), 24 July 1997.

21. White, I. and Yonwin, J., Devolution in Scotland. Parliament and Constitution Centre. House of Commons Library, 2013. SN/PC/3000.