

доступного місцевим органам влади, щоб вони могли своєчасно затверджувати забудову; збільшення використання стратегічних оцінок у конфліктах навколо використання екологічних і культурних цінностей. Налаштування міжнародної авіаційної політики Австралії також сприятиме розвитку туристичної галузі держави. Очікується, що подальша лібералізація доступу до основних міст Австралії – Брісбена, Мельбурна, Перта та Сіднея – є вигідним для індустрії міжнародного туризму й австралійської спільноти.

4.8. РОЗВИТОК НОВІТНІХ ТЕНДЕНЦІЙ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ АВСТРАЛІЇ НАПРИКІНЦІ ХХ СТ.: АМБІВАЛЕНТНІСТЬ УРЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА СУСПІЛЬНИЙ ДИСКУРС

Екологічна політика Австралії останньої третини ХХ ст. розвивалася відповідно до міжнародних тенденцій, однак мала низку особливостей. Законодавство, прийняте у 1970-х рр., стосувалося переважно загальних питань захисту довкілля та інституалізації природоохоронної діяльності. На рівні федерального уряду й штатів було створено низку установ, що відповідали за впровадження екологічної політики, розпочалося формування адміністративних процесів, концептуальних, методологічних і наукових підходів до екологічного управління. Законодавство 1979–1982 рр. було змішане, адже набрали чинності не лише загальні правові акти, а й такі, що охоплювали вузьчі питання, наприклад захист китів, імпорт і експорт диких тварин, ресурси Антарктики, скидання забрудників у морський простір, добування урану в родовищі Кунгарра. Законотворчість 1980–1990-х рр. сфокусувалася переважно на розв'язанні екологічних проблем, що постали в центрі глобальної екологічної політики, та на приведенні національного правового поля у відповідність до міжнародних рішень.

У 1980-х рр. у внутрішній політиці Австралії дещо сповільнився розвиток екологічного законодавства. В першій половині десятиліття головна увага

уряду зосередилася на розв'язанні проблеми річки Франклін у Тасманії. На 1983 р. припала кульмінація громадської компанії проти будівництва на цій річці греблі. Після обрання до парламенту лідера лейбористської опозиції Боба Хоука та формування його уряду було внесено доповнення до Закону про національні парки та збереження дикої природи й прийнято Закон про збереження об'єктів всесвітньої спадщини (1983 р.), який захистив річку Франклін, включивши її до списку Всесвітньої спадщини ЮНЕСКО. Федеральному уряду вдалося зупинити будівництво великої греблі гідроелектростанції, яку пропонували звести на південному заході Тасманії, на основі міжнародних зобов'язань Австралії за Конвенцією про всесвітню спадщину. В історії розвитку австралійської природоохоронної політики цей прецедент багато значить з огляду на те, що Конституція країни не надає безпосередню юрисдикцію для вирішення екологічних питань федеральному уряду. Низка рішень Верховного суду Австралії за 1980-ті рр. засвідчила, що держава має повноваження відповідно до Розділу 51 (XXIX) Конституції країни ухвалювати законодавство про виконання міжнародних екологічних зобов'язань, обов'язкових для Австралії, що де-факто розширило повноваження федерального уряду в екологічній царині [223].

Однак, крім успіху в справі Тасманійської греблі, практичні здобутки уряду Хоука в екологічній сфері були досить скромні, адже у 1980-х рр. він обрав обмежену кількість пріоритетів – боротьбу з вирубуванням тропічних лісів у вологих тропіках Квінсленда, розширення захисту какаду як об'єктів Всесвітньої спадщини та втручання федерального уряду в лісозаготівлю в Тасманії [224].

Одним зі здобутків цього періоду є розроблення низки стратегічних документів, що містили елементи сталого розвитку. Діяльність австралійського політикуму, наукового й експертного середовища з вироблення концепції сталого розвитку в цілому була синхронізована із зусиллями міжнародної спільноти в цій царині. Однак це відбувалося повільно і з великими перервами.

В червні 1983 р. на конференції в Канберрі міністр охорони природи Баррі Коен оголосив про прийняття Національної стратегії охорони природи Австралії (NCSA), яка віддзеркалила національний контекст Всесвітньої стратегії охорони природи (1980 р.), прийнятої Міжнародним Союзом охорони природи (IUCN). Варто наголосити, що NCSA містила низку ідей щодо зв'язку довкілля з різними аспектами розвитку. Так, у ній зазначено: «Збереження та розвиток фундаментально пов'язані через їхню залежність від живих ресурсів. Як збереження, так і сталий розвиток потребують піклування, особливо стосовно тих рослин, тварин і мікроорганізмів, а також неживих ресурсів, від яких вони залежать, які можуть бути знищені, якщо задовольняти лише короткочасні інтереси людини. Для забезпечення сьогоденних потреб, а також збереження запасів живих ресурсів для завтра необхідні як охорона природи, так і її розвиток» [225, р. 3].

Проте далі за констатацію цього факту справа не пішла й ініціативи, що містились у Всесвітній стратегії охорони природи та в Національній стратегії охорони природи для Австралії, так і залишилися на папері, що сталося через украй низький інтерес уряду до екологічних проблем. Лише 1988 р. в Австралії створили Комісію з оцінки ресурсів, на яку поклали завдання допомогти федеральному уряду ухвалити рішення щодо великих ресурсних проектів. Тоді значно посилювався тиск різних екологічних груп, і в період чергового електорального циклу розширилася політизація екологічної проблематики. Зокрема МакІчерн стверджує, що у відповідь на зростання екологічної свідомості та стурбованості населення країни Лейбористська партія влади розгорнула стратегію вибіркового втручання в проблеми навколишнього середовища, щоб отримати «зелені» переваги під час виборчих кампаній [226, р. 116–128]. Цю тезу підтримує в мемуарах і перший Міністр охорони праці того часу Грем Річардсон [227, р. 255–277]. Тойн зазначає, що через кілька місяців після оприлюднення звіту комісії Брундтланд уряд Хоука намагався заслужити прихильність виборців, стурбованих екологією, додавши тропічний

ліс Дейнтрі до списку Всесвітньої спадщини [228, р. 77]. Успіх п'яти незалежних кандидатів від груп «зелених» на виборах у штаті Тасманія 1989 р. став іще одним свідченням важливості екологічних проблем для виборів [229].

У липні 1989 р. прем'єр-міністр Хоук зробив заяву про довкілля. МакІчерн стверджує, що стратегія «залицання до зелених переваг» мала негативну сторону [226, р. 116–128]. Уряд Хоука почали різко критикувати як бізнес, так і опозиція, звинувачуючи його в антирозвитку. Тактична битва 1989 р. за будівництво целюлозного заводу в районі Веслеї Валле була спробою заспокоїти обидві сторони. З одного боку, уряд хотів, щоб проект тривав через передбачувану економічну вигоду. З іншого боку, щоб заспокоїти зелених, був змушений висунути до проекту суворіші екологічні умови, ніж хотів уряд Тасманії. Зрештою, розробники («Norandra» та «NBH») відмовилися від цього проекту, публічно звинувативши федеральний уряд і зелених у його провалі. МакІчерн зазначає, що, хоча пізніше розробники визнали, що це рішення було економічно обгрунтоване через падіння світових цін на целюлозу, занадто велика кількість перемог зеленого руху збільшила тиск бізнес-спільноти на уряд Хоука [226, р. 124–126]. Саме за таких умов Хоук опублікував відповідь на доповідь комісії Брундтланд.

Він використав звіт цієї комісії та Національну стратегію охорони природи як основу для нової риторики екологічно сталого розвитку. Принагідно зауважимо, що, хоча сталий розвиток передбачає три рівноцінні складові – економічну, соціальну й екологічну, австралійський політиком впровадив термін «екологічно сталого розвитку» (ESD), що віддзеркалює, перш за все, важливість збереження унікальних природних ресурсів країни і, вочевидь, є реверансом у бік «зелених». Хоук схвалив Національну стратегію охорони природи Австралії та виділив додаткові ресурси для широкого спектру вже наявних і нових програм з охорони довкілля. Також було вказано на велику роль країни в екологічній політиці й зазначено, що, попри те, що згідно з Конституцією Австралії, штати та території мають першочергову

відповідальність за захист і регулювання стану навколишнього середовища, державні й територіальні кордони не можуть зупинити поширення багатьох екологічних проблем. Також зазначалося, що австралійське суспільство та інвестори все частіше вимагають національного підходу до розв'язання важливих екологічних питань, тож повинні бути впевнені, що держава може швидко реагувати на національні чи глобальні екологічні проблеми.

Відповідно уряд анонсував низку заходів, які мали активізувати екологічну політику на національному рівні, зокрема це: створення консультативної групи з представників урядів федерації, штатів і територій, яка б розглядала питання навколишнього середовища й розвитку в ширший та інтегрований спосіб; створення форуму представників промисловості, профспілок і природоохоронних організацій для обговорення їхніх проблем; розроблення й узгоджених разом зі штатами національних екологічних стандартів щодо якості повітря, води та шуму; вивчення затвердження великих проектів з розвитку територій для покращення ситуації, зокрема в контексті своєчасності необхідних заходів [230, р. 5–7].

У листопаді 1989 р. відбулася зустріч представників бізнес-спільноти, трудових колективів і природоохоронних організацій з прем'єр-міністром і відповідними старшими міністрами. Вона започаткувала процес вироблення стратегії сталого розвитку країни, який тривав кілька років. Документи, що розроблялися на кожному етапі, широко обговорювали в експертному середовищі та серед громадськості.

На першому етапі Департамент першого міністра та Кабінет міністрів створили міжвідомчий «Комітет зі структурної адаптації» для обговорення й підготовки проекту національної стратегії сталого розвитку. Його головним завданням стало розробити політичні рамки для використання природних ресурсів країни, щоб унеможливити різні зловживання зацікавлених акторів та для вирішення неминучих конфліктів між економічними й екологічними імперативами.

Після федеральних виборів у березні 1990 р. стало очевидно, що поступки лейбористів «зеленим» допомогли повернути їх до влади. Уряд просував дискурс ОСР і випустив документ для громадського обговорення в червні 1990 р. Як і в заяві прем'єр-міністра, визначення сталого розвитку було коротким. Основна увага зосереджувалася на узгодженні економічних та екологічних цілей. Це визначення було набагато вужче, ніж звіт комісії Брундтланд. Наприклад, не було жодної згадки про невідне становище корінних мешканців чи жінок у промисловому розвитку. Їх принаймні побіжно згадано в доповіді комісії [231, р. 12, 54, 150, 184, 301]. У документі пропонується створити дев'ять робочих груп для сільського господарства, лісового господарства, рибальства, видобутку корисних копалин, виробництва енергії, використання енергії, виробництва, туризму й транспорту. Виробництво зброї, згаданої у звіті комісії як загроза сталості, було проігноровано. Келлоу та Мун стверджують, що дискусійний документ спочатку був продуктом кількох федеральних департаментів, але його переписали Департамент прем'єр-міністра і кабінет міністрів, аби заспокоїти представників гірничодобувної промисловості та бюрократії видобувної промисловості. Спочатку було запропоновано лише п'ять робочих груп, а інші чотири – з виробництва, використання енергії, виробництва енергії й транспорту були включені пізніше. Дослідники зазначають, що робочі групи копіювали групи, створені під час вироблення Національної стратегії збереження природи, в яких брали участь 20 000 чол. [232, р. 231–232]. П'ять вимірів розвитку, представлених у звіті комісії Брундтланд (технічний, економічний, соціальний, політичний та екологічний), були наявні в австралійському звіті, однак «розсіяні» по різних розділах документа для обговорення. Технічні дослідження вважалися важливими для «надання інформації про природу й масштаби екологічних проблем, у розвитку ефективнішого використання ресурсів (збереження ресурсів та переробка) сільських, гірничих і виробничих процесів, нарешті, у визначенні довгострокових технологічних альтернатив» [231, р. 19]. Було також

зазначено, що вдосконалення технології збільшує «продуктивну здатність» ресурсів, стверджувалося, що Австралія вже може мати перевагу в сонячній енергії й технології енергозбереження [231, р. 15, 24]. Дискусійний документ зосередився на економічній життєздатності. Це було очевидно з наголосу на необхідності економічного зростання та міжнародної конкурентоспроможності [231, р. 3, 10]. Коротко обговорювалися соціальні цілі, такі як прагнення до справедливості всередині поколінь і між ними, а політичний вимір визнали під час обговорення необхідності співпрацювати між усіма рівнями уряду. Потреба в екологічній стійкості була бекграундом усього документа, проте не мала чіткого визначення. Переробній промисловості присвячувалося дві сторінки. В цій частині звіту знову було наголошено на економічних і технічних аспектах сталого розвитку. Він також підкреслював необхідність урядового втручання для виправлення недоліків ринку та потребу в єдиному регулюванні між кордонами штатів [231, р. 2, 17].

Загалом документ окреслив п'ять таких ключових принципів, що мали лягти в основу подальшого розроблення національної стратегії сталого розвитку: інтеграція економіки та екологічних цілей у політику та діяльність; забезпечення відповідної оцінки екологічних активів; забезпечення справедливості поколінь та між ними; обережне ставлення до ризику та незворотності; визнання глобального виміру екологічних проблем.

Цей дискусійний документ щодо сталого розвитку задав тон робочим групам, створеним у серпні 1990 р., коли Хоук призначив трьох учених очільниками дев'яти тематичних груп: сільське господарство, використання енергії, виробництво енергії, рибальство, використання лісів, виробництво, гірнича справа, туризм і транспорт. Головним керівником став доктор Рой Грін, директор Інституту природних ресурсів та навколишнього середовища CSIRO. Іншими двома були професор Стюарт Гарріс з кафедри міжнародних відносин Австралійського Національного університету й професор Девід Тросбі зі Школи економічних і фінансових досліджень Університету Макквері. Робочі

групи зібрались у жовтні. Загалом до них увійшло 144 учасники, серед яких 90 працівників державного сектору (національного рівня та федерації), 18 представників промисловості, 17 природоохоронців (з WWF, ACF і Greenpeace), 9 делегатів профспілок та 7 представників груп населення з особливими інтересами. Від участі в групі з лісокористування відмовилися всі зелені групи. У березні 1991 р. Грінпіс вийшов з цього процесу, бо федеральний уряд намагався прийняти законодавство про безпеку ресурсів для лісової галузі. Протягом наступних кількох місяців відбулася серія зустрічей і публічних конференцій. З червня по серпень 1991 р. звіти груп оприлюднили для громадського обговорення [233]. Остаточні звіти було опубліковано в листопаді. Загалом робочі групи зробили 405 рекомендацій, і багато з висновків використано в заяві Австралії на саміті Землі в Ріо 1992 р. [234].

Координацію пропозицій і вироблення на їхній основі єдиних узгоджених документів держави взяли на себе два міжурядові комітети – Керівний комітет зі сталого розвитку та Національний керівний комітет з парникових газів. Вони підготували проекти двох національних стратегій для зустрічі глав урядів штатів, що розпочалась 11 травня 1992 р. Ці стратегії, які опублікував прем'єр-міністр 30 червня, пройшли двомісячне громадське обговорення.

7 грудня 1992 р. Рада урядів Австралії (COAG) схвалила остаточні версії Національної стратегії екологічно сталого розвитку та Національної стратегії реагування на парникові гази. Також Рада випустила Компендіум рекомендацій щодо Стратегій сталого розвитку. Аналіз цього документа свідчить, що понад 80% рекомендацій було прийнято повністю або частково і менше за 4% відхилено [229, р. 8–10].

Прийняття вказаних стратегій стало логічним кроком у рамках поступу, прийнятого світовою спільнотою на Конференції з навколишнього середовища і розвитку, що відбулася 1992 р. у Ріо-де-Жанейро. Австралія приєдналася до всіх міжнародних документів, ухвалених на ній. Також розробили Порядок денний на XXI ст.

Паралельно було укладено Міжурядову угоду про довкілля (IGAЕ), яка містила широкий набір керівних принципів для розроблення екологічної політики й констатувала розподіл ролей і відповідальності щодо навколишнього середовища між федеральним урядом і урядами штатів. Вона зафіксувала домовленості про співпрацю з таких питань: національний підхід до збирання та обробки екологічних даних; спільні зусилля для сприяння прийняттю національних і екологічно безпечних рішень щодо землекористування та їх погодження; загальний набір принципів оцінювання впливу на довкілля; співпраці федерального уряду та штатів/територій для розроблення національних екологічних стандартів, настанов і цілей; створення Національного органу з охорони навколишнього середовища для розвитку цього процесу; спільна розробка національної стратегії реагування на парникові гази; міжурядові угоди щодо нагляду за виконанням Конвенції про біологічне різноманіття, котру Австралія підписала на Конференції з довкілля й розвитку 5 червня 1992 р.; тісніша співпраця урядів зі збереження національних пам'яток; кодифікація домовленостей між урядами щодо ідентифікації та номінації територій всесвітньої спадщини; домовленості про співпрацю з широкого кола питань охорони природи.

Як бачимо, розроблення стратегії сталого розвитку в Австралії було політичне. З одного боку, цей процес був ініційований тогочасним суспільним дискурсом. З іншого боку, уряд прем'єр-міністра Хоука, якого критикували представники не лише зелених груп, а й бізнесу, спробував дійти компромісу і виробити прийнятну для австралійських реалій модель сталого розвитку, яка, втім, спиралася на засадничі міжнародні документи в цій царині.

Протягом останньої декади ХХ ст. в Австралії остаточно сформувалася система екологічного управління, яку можна охарактеризувати як кооперативний федералізм, що віддзеркалює політичну систему країни та специфіку прийняття різнорівневих рішень.

У широкому сенсі законодавство країни стосується міжнародних екологічних зобов'язань Австралії, таких як об'єкти всесвітньої спадщини, ядерна діяльність і морське середовище. За допомогою законодавчих актів штату або території та органів охорони довкілля (ЕРА) кожен штат і територія регулюють і керують системами контролю забруднення, зараження, небезпечних матеріалів, утилізації відходів і захисту біорізноманіття. В той час як штати й території використовують різні підходи до деяких екологічних питань, вони мають багато спільних елементів: мету – регулювання та зменшення шкоди довкіллю, принципи цієї діяльності, подібні заходи регулювання та контролю тощо.

Правовий режим для цього механізму закладено Законом про захист навколишнього середовища 1997 р., який забезпечує нормативну базу для сприяння зменшенню та ліквідації викидів забрудників у повітря, землю й воду. Закон засновує Управління з охорони довкілля (ЕРА) як статутний орган, який ухвалює рішення щодо екологічного регулювання та політики. ЕРА (у деяких штатах, як видно з наведеної таблиці, цей орган може мати іншу назву) керують законодавством із якості повітря та води, відходів, забрудненої землі, шуму, пестицидів та небезпечних відходів [235].

У таблиці 4.2 наведено назву регуляторних органів на рівні штатів/територій і ключовий закон, що регулює екологічну діяльність.

Таблиця 4.2.

Екологічне управління на рівні штатів/територій Австралії [236]

Назва території	Головний екологічний закон	Назва відповідальної установи
Австралійська столична територія (ACT):	Закон про захист навколишнього середовища 1997 р.	Управління з охорони довкілля Австралійської Столичної Території
Новий Південний Вельс (NSW)	Закон про діяльність із захисту навколишнього середовища 1997 р.	Управління з охорони довкілля Нового Вельсу
Північна територія (NT)	Закон про управління	Управління охорони

	відходами та контроль забруднення 1998 р.	довкілля Північної Території
Квінсленд (QLD)	Закон про захист навколишнього середовища 1994 р.	Департамент довкілля та науки Квінсленда
Південна Австралія (SA)	Закон про захист навколишнього середовища 1993 р.	Управління охорони довкілля Південної Австралії
Тасманія (TAS)	Закон про управління навколишнім середовищем і контроль забруднення 1994 р.	Управління охорони довкілля Тасманії
Вікторія (VIC)	Закон про захист навколишнього середовища 1970 р., 2018 р.	Управління охорони довкілля Вікторії
Західна Австралія (WA)	Закон про захист навколишнього середовища 1986 р.	Департамент водного та екологічного регулювання

Однією з особливостей екологічної політики Австралії є те, що екологічні імперативи нерозривно пов'язані з земельним плануванням на рівні штатів і територій та глибоко інтегровані в цей процес. Уряди штатів, територій та місцевих органів влади передусім контролюють розвиток і використання земель по всій Австралії за допомогою поєднання політики й інструментів планування, а також законодавства. Місцеві ради зазвичай оцінюють, затверджують і регулюють більшість забудов у межах своїх органів місцевого самоврядування, за винятком проектів регіонального чи національного значення.

Варто наголосити, що в Конституції Австралії відсутнє будь-яке посилення на третій рівень влади – місцеве самоврядування. В усе більш децентралізованому та поліцентричному середовищі управління довкіллям органи місцевого самоврядування несуть значну відповідальність за широкий спектр екологічних рішень та обов'язків. Однак вони не мають незалежного статусу чи джерел доходу. Цей фіскальний дисбаланс іноді призводить до неузгодженості екологічного нагляду та регулювання й означає, що багато функцій, офіційно делегованих місцевій владі, таких як планування та

управління землекористуванням, можуть як слід не виконуватися. Це формує певні суперечності між очікуваннями і результатами та викликає певні застереження в експертному середовищі.

В останніх декадах ХХ ст. австралійський уряд приділив велику увагу міжнародному аспекту екологічної політики. Відповідне законодавство часів прем'єр-міністра Боба Хоука віддзеркалює такі питання, як імпорту та експорту небезпечних відходів, поводження з промисловими хімікатами й захист озонового шару. Австралія відреагувала на Базельську конвенцію, прийнявши на національному рівні Закон про небезпечні відходи (регулювання експорту та імпорту) 1989 р. Цього самого року набули чинності Закон про промислові хімікати (повідомлення та оцінка) і Схема сповіщення та оцінки [236]. Також уряд мав розробити національну комплексну стратегію поводження з відходами для дотримання зобов'язань, покладених Базельською конвенцією.

Як і багато країн світу, стурбованих зменшенням озонового шару, Австралія підписала Віденську конвенцію про охорону озонового шару (1987 р.) та Монреальський протокол про речовини, що руйнують озоновий шар (1989 р.). Для їх виконання на рівні федерального уряду було прийнято Закон про захист озонового шару (1989 р.), спрямований на обмеження використання (й остаточної відмови від використання) п'яти типів хлорованих фторвуглеців і трьох форм галонів, які викликають руйнування озонового шару [236].

Діяльність у цій царині знаменувала початок розвитку кліматичної політики Австралії. 1989 р. міністр навколишнього середовища Грем Річардсон звернувся до Кабінету міністрів країни з пропозицією про 20% скорочення викидів парникових газів до 2005 р. Цей крок був невдалим, але через два роки Кабмін погодився на аналогічну пропозицію, за умови, що це не вплине на економіку [224]. Однак не варто вважати, що зміна клімату дуже непокоїла уряд Боба Хоука. Це була тільки одна з багатьох проблем, на які уряд звернув увагу наприкінці 1980-х рр. Серйозне її сприйняття стало наслідком наполегливої діяльності багатьох науковців і неурядових організацій країни. 1979 р.

представники Австралії були присутні на першій Всесвітній кліматичній конференції в Женеві, де висловлювалася стурбованість зв'язком між викидами парникових газів та зміною клімату. 1980 р. Австралійська академія наук провела конференцію, де представила результати 20 років спостережень за температурою й кліматом континенту, які показали, що підвищення рівня вуглекислого газу створює парниковий ефект і може змінити клімат. Низка екологічних організацій, наприклад АСФ, розгорнули активну діяльність щодо підвищення рівня обізнаності з цією проблемою. Остання поступово посіла одне з чільних місць у громадському дискурсі країни [225]. Представники неурядових організацій критикували уряд за обмежене залучення представників громадянського суспільства до робочих груп, що розробляли стратегію сталого розвитку, в рамках якого вирішувалося питання парникових газів.

1998 р. Австралія підписала Кіотський протокол, хоча ратифікувала його лише 2007 р. Тривала ратифікація цього документа, як і подальші проблеми з його виконанням з огляду на те, що Австралія є одним з найбільших у світі експортерів кам'яного вугілля, вказують на суперечливість кліматичної політики країни. Досі (2022 р.) в Австралії немає національного законодавства про зміну клімату, яке встановлювало б законодавчі цілі щодо викидів парникових газів або будь-якої обов'язкової схеми торгівлі вуглецевими газами, хоча існує національна система вимірювання та звітування про викиди парникових газів, а також низка добровільних механізмів компенсації.

У 1990-х рр. в Австралії набрали чинності ще кілька важливих екологічних законів. З 1991 по 1994 рр. прийняли Закон про захист видів, що перебувають під загрозою зникнення (1992 р.) та Закон про Національну раду з охорони навколишнього середовища (1994 р.). Інші правові акти цього циклу включили Закон про збереження території Всесвітньої спадщини Квінсленду (1994 р.) та законодавство щодо фінансового збору для управління охороною Великого Бар'єрного рифу. Друга половина 1990-х рр. характеризується прийняттям правових актів стосовно ліцензій на діяльність, що передбачає

викид речовин, які руйнують озоновий шар, поправок до Закону про небезпечні відходи (регулювання експорту та імпорту) (1989 р.), Закону Австралії про природну спадщину (1997 р.) [237].

Досить активно розвивалася політика щодо збереження ґрунтів. Національною програмою збереження ґрунтів (1983–1992 рр.) керував Департамент первинної промисловості та енергетики для різноманітних знакових ініціатив. Федеральна програма допомоги водним ресурсам (1984–1993 рр.) почалася на рік пізніше. 1985 р. було прийнято Закон про збереження ґрунтів (фінансова допомога), відповідно до якого створили Консультативний комітет зі збереження ґрунтів, який замінила Австралійська рада з охорони ґрунтів [238]. Однак розвиток руху турботи про землю (landcare movement) мав подолати багато перешкод.

Приблизно в цей час протилежні погляди на охорону земель стали національною проблемою, яка поляризувала містян, фермерів і скотарів, а також урядові та неурядові екологічні й сільськогосподарські організації. Скептицизм та страх щодо нової концепції «екологічного збереження» загалом переважали серед фермерських і скотарських спільнот через передбачувану загрозу пов'язаного з цим збільшення витрат виробництва та втрат коштів через «закриття» продуктивних земель. Вони вважали, що їхні засоби до існування й потреба виробляти харчові продукти не повинні ставитися під загрозу в дебатах і що суттєвий внесок, який вони роблять у розвиток і процвітання Австралії, не визнавався.

У лютому 1983 р. сталася тривала й сильна посуха, а після неї 8 лютого розпочалася пилова буря, яка охопила територію штату Вікторія і його столицю – Мельбурн. У газеті «Newdaily» цей день в історії Австралії описано так: «До 14:30 цього дня температура досягла 43,2°C. Через півгодини мельбурнці поринули в темряву. Подібно до сцени кінця світу з апокаліпсису, гігантська хвиля пилу почала проноситися над містом, перетворюючи день на ніч. Впали

дерева та лінії електропередач, понад 150 000 людей залишилися без світла. Потяги припинили курсувати, човни були зірвані з причалів, а три міські аеропорти в Тулларамаріні, Ессендоні та Мураббіні закриті. Більшість людей не могли бачити далі, ніж на 100 метрів перед собою, їхні очі різало, а волосся та вуха вкривалися пилом. Повідомляється, що швидкість вітру досягала 140 км/год у Пойнт Лонсдейл. У Морнінгтоні пориви вітру досягали 100 км/год. До цього дня ця екстремальна погода залишається найсильнішою пиловою бурєю в історії Мельбурна, викинувши приблизно 100 000 тонн ґрунту на місто. Ця надзвичайна ситуація спустошила Вікторію та Південну Австралію, знищивши 3 700 будівель і вбивши 75 людей. Пил також огорнув Аделаїду в той день, коли почалися пожежі» [239].

Вирішення проблеми охорони ґрунтів стало невідкладним національним питанням. Уряди штатів вирішили залучити до її розв'язання фермерів і скотарів. Було ухвалено підтримати самих фермерів у розробленні та застосуванні найкращих методів землекористування. Концепцію цієї політики створили під впливом результатів впровадження Поттерського плану сільськогосподарських угідь, який фінансувався з 1984 по 1986 рр. з Фонду Поттера в партнерстві з урядом Вікторії та був досить вдалим експериментом. Вона ґрунтувалася на принципах спільного навчання місцевих фермерів через демонстраційні проекти на своїх фермах. 15 ферм у західній Вікторії продемонстрували комплексний підхід до стійкого екологічного й економічного землеробства. Під час цього експерименту впроваджувався комплексний підхід до розвитку фермерства: збереження ґрунтів трактувалося досить широко й охопило планування розвитку територій, пасовищ і посівів; збереження води, методи обробки ґрунту, висадження дерев. Оскільки ця діяльність відповідала бізнес-потреbam фермерів і скотарів, цей проект заохочував інших фермерів до впровадження нових методів господарювання.

Ефективність і результативність безпосередньої роботи з малими місцевими фермерськими та скотарськими групами разом із досвідом Плану

сільськогосподарських угідь Поттера значно змінили державну політику. Вона відійшла від моделі консультацій на користь впровадження самокерованого групового навчання та дій у громаді. Концепція такої політики ґрунтувалася на розумінні того, що для широкомасштабної участі громади в цій діяльності необхідна її безпосередня причетність до проблеми охорони ґрунтів та зобов'язань досягти її вирішення, тобто особиста заінтересованість та участь. Також розпочали впроваджувати інтегрований підхід до розвитку освоєння та використання сільськогосподарських земель. Завдяки прагненню вирішити фундаментальні проблеми деградації земель побільшало фермерів і скотарів, які змінили парадигму мислення й підхід до розв'язання проблеми деградації ґрунтів в Австралії. Прийняття власних обґрунтованих рішень на основі досліджень, місцевих знань і навчання на місцях замість покладання лише на зовнішні поради зменшило ризики переходу на нову модель сільськогосподарського бізнесу [238].

Варто наголосити, що охорона біологічного різноманіття є одним з головних стратегічних напрямів екологічної політики Австралії, що обумовлено багатими природними ресурсами континенту й унікальною флорою та фауною. Від 7% до 10% усіх видів на Землі трапляються в Австралії, загалом це 566 398 видів. Спираючись на це, деякі дослідники навіть вказують на історичну відповідальність країни за збереження біорізноманіття на нашій планеті [240].

Однак після прибуття європейців наземні та прісноводні екосистеми почали швидко деградувати, а різні види флори й фауни – вимирати: щонайменше 23 види птахів, 4 види жаб і 27 видів ссавців уже зникли. Історична інтродукція тварин та бур'янів, широкомасштабне розчищення земель, осушення водно-болотних угідь, надмірна експлуатація рибних запасів і забруднення впливали на якість земель та прісноводних наземних систем і наприкінці ХХ ст. [241]. Почастішання екстремальних погодних явищ (посухи, пожежі, повені) створило додатковий тиск на земельні та природні ресурси країни.

В Австралії панівний підхід до збереження землі для біорізноманіття або інших природних цінностей історично зосереджується на придбанні й резервуванні державних земель. Національна система заповідників (НСЗ) залишається ключовим елементом національної природоохоронної політики. Коли країна ратифікувала Конвенцію про біологічне різноманіття 1992 р., вона зобов'язалася зарезервувати 17% своїх біорегіонів до 2020 р. На початок ХХІ ст. ця система включала понад 10 000 охоронюваних територій, що охоплюють 16,52% території Австралії [241].

В усіх штатах і територіях є законодавство, яке встановлює заповідники, що широко віддзеркалюють категорії охоронюваних територій Міжнародного союзу охорони природи. В тому числі ділянки дикої природи, якими керують для захисту її цінностей, національні парки для збереження та відпочинку, а також низку інших класифікацій, які включають стале використання природних ресурсів. Окрім того, багато місцевих органів влади в моделях планування або законодавчих актах мають положення, що підтримують ідентифікацію й захист земель високої природоохоронної цінності. НСЗ також включає корінні та приватні землі й 52 території, які охороняють корінні народи, – понад 26 мільйонів га, тобто понад третину всієї системи. Приватна земля захищається за допомогою договірних інструментів, таких як угоди про охорону територій, які діють безстроково. Як і в інших країнах, останніми роками земельні фонди стали головною силою збереження природи в Австралії. Наприклад, фонд Australian Wildlife Conservancy включає 23 заповідники, що охоплюють понад 3 млн га, а Bush Heritage Trust має понад 35 заповідників, що охоплюють майже 1 млн га [242]. Водночас Австралія ще має активувати зусилля для досягнення цілі 17% території, яка повинна перебувати під охороною.

Очевидно, що охорона біорізноманіття є головним незмінним пріоритетом екологічної політики Австралії з ХХ ст. Через його призму вирішується велика низка екологічних проблем. Прийнятий 1999 р. Закон про охорону навколишнього середовища та збереження біорізноманіття (EPBC)

сьогодні вважається ключовим актом в екологічному законодавстві країни, який окреслює правові рамки для розв'язання питань національного екологічного значення. Він замінив Закон про національні парки та збереження дикої природи. 1975 р., після того, як це законодавство було скасовано Законом про екологічну реформу (наслідкові положення) 1999 р. за виконання Закону про ЕРВС відповідає Міністерство сільського господарства, водних ресурсів та навколишнього середовища (DAWE).

Закон про ЕРВС встановлює оцінки впливу Австралії на довкілля стосовно пропозицій країни або діяльності, яка може значно впливати на один із дев'яти перелічених аспектів національного екологічного значення, а саме: місця всесвітньої спадщини, місця національної спадщини, водно-болотні угіддя міжнародного значення, види та екосистеми, що перебувають під загрозою зникнення, мандрівні види, морські райони, морський парк Великого Бар'єрного рифу, уранові шахти й водні ресурси в контексті видобування газу з вугільних пластів (так званий «тригер води») і розробка вугільних родовищ. Закон також передбачає п'ятирічну звітність про стан довкілля, на основі якої оцінюються прогрес екологічної політики та динаміка збільшення антропогенного і техногенного тиску на континент. Для зменшення збігів та спрощення затвердження рішень передбачаються переговори про двосторонні угоди зі штатами й територіями. Проте впровадження закону протягом двох десятиліть продемонструвало низку його «вузьких місць», тож в австралійському суспільстві тривають дебати щодо покращення пов'язаних з ним регулювань природоохоронної діяльності [243].

Законопроект про екологічну реформу (подальші положення), що супроводжував закон ЕРВС і набрав чинності 10 грудня 1998 р., дозволив впроваджувати національні заходи стосовно певної діяльності в довкіллі. Фактично, на його основі реформували значну частину екологічного законодавства. Він також мав на меті забезпечити економію коштів на перехідні заходи й скасував чотири попередні акти: Закон про захист навколишнього

середовища (вплив пропозицій) 1974 р.; Закон про охорону видів, які зникають 1992 р.; Закон про збереження об'єктів всесвітньої спадщини 1983 р.; Закон про захист китів 1980 р., та інші відповідні зміни до іншого законодавства й різноманітних адміністративних заходів, необхідних для нової схеми, запровадженої Законом ЕРВС [244].

Потреба в такій законодавчій реформі була зумовлена низкою факторів. Хоча більша частина чинного на той час екологічного законодавства була сучасною й добре розробленою, існували застарілі нормативні акти, позбавлені інноваційних уявлень про охорону навколишнього середовища, а також ті, що містили прогалини, невідповідності й збіги. Розробка багатьох попередніх законодавчих актів була поетапною та фрагментарною, вони не мали цілісної концептуальної основи. Як наслідок, переважна частина старого законодавства більше не віддзеркалювала принципи та концепції найкращої практики. Законодавча діяльність не встигала вчасно адаптуватися до тенденцій і змін екологічної політики, що відбувалися на національному й міжнародному рівнях. Як уже зазначалося, деякі з найзначущіших екологічних законів Австралії було прийнято в 1970-х рр., однак вони не змінювалися суттєво протягом останніх двох десятиліть ХХ ст. Більшість законодавчих актів стосувалася тільки питань «першого покоління» (загальні), й не демонструвала цілісного підходу до збереження біорізноманіття. Відповідно старе законодавство містило мало посилянь на екологічні питання «другого покоління» (мається на увазі транскордонне забруднення) та не включало принципів сталого розвитку, збереження біорізноманіття й доступу до генетичних ресурсів. Переважно принципи сталого розвитку або не визнавались, або не впроваджувались як слід і не могли забезпечити інтеграцію екологічних, економічних та соціальних цілей у розвиток.

Ще в прийнятій 1983 р. Національній стратегії охорони природи Австралії було визнано необхідність реформувати екологічне законодавство та гармонізувати законодавство про збереження ресурсів і охорону довкілля.

Міністр навколишнього середовища, сенатор Роберт Хілл, 1998 р. у промові до другого читання законопроекту про захист навколишнього середовища та збереження біорізноманіття заявив, що «реформа необхідна, оскільки набір чинних законів не забезпечує високих екологічних стандартів у сферах відповідальності держави. Не менш важливо, що чинне законодавство не дає громаді впевненості щодо ролі федерального уряду, а також не забезпечує ефективного та своєчасної оцінки та затвердження рішень» [245].

Таким чином, екологічна політика Австралії останньої третини ХХ ст. була амбівалентна. З одного боку, спостерігалися значні кількісні здобутки: національний уряд ухвалив понад 40 основних актів екологічного законодавства, а ще понад 100 правових актів опосередковано впливають на її впровадження, було проведено законодавчу реформу та сформовано механізм екологічного управління, прийнято низку стратегічних документів, у суспільстві зросли екологічна свідомість і тиск на політичні еліти в прийнятті рішень. З іншого боку, до початку 1990-х рр. екологічний напрям не займав важливого місця у внутрішній політиці й більшало управлінських і законодавчих проблем. Політизація екологічної проблематики на початку 1990-х рр. пожвавила діяльність у цій царині, однак викликала критику представників громадськості, які звинувачували уряд у кон'юнктурності низки заходів. З огляду на те, що структура управління, яка впливає з конституційних, законодавчих та фіскальних домовленостей на федеральному рівні й рівні штатів і територій є складною й часто або повторюваною або погано скоординованою, наприкінці ХХ ст. в австралійському суспільстві посилилася критика урядових дій і звинувачення в тому, що надмірна «зелена стрічка» без потреби перешкоджає розвитку ресурсів та інших економічно важливих розробок, що загострило конфлікт між економічними й екологічними імперативами. Тому на кінець ХХ ст. в Австралії не лише сформувалась основа для розвитку екологічної політики в ХХІ ст., а й визначилися її головні проблеми та виклики.