

© 2021

**Алексей Шлихтер**

кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник  
Института мировой экономики и международных отношений  
им. Е.М. Примакова РАН (Москва)  
(e-mail: shlihter.alexey@yandex.ru)

## **АДМИНИСТРАТИВНЫЕ И РЫНОЧНЫЕ МЕТОДЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В США СКВОЗЬ ПРИЗМУ ФЕДЕРАЛИЗМА**

Статья содержит анализ основных проблем охраны окружающей среды в США, инструментов и эффективности их решения, а также оценку с учетом федеративного устройства страны.

**Ключевые слова:** охрана окружающей среды, качество воздушной среды, экологическая экспертиза, природоохранные нормы, рыночные методы экологического регулирования, институт исков граждан.

**DOI:** 10.31857/S020736760014262-7

Действующая система государственного регулирования в области охраны окружающей среды (ООС) сложилась в США на основе двух факторов: во-первых, на базе общего права (*common law*), находящегося во взаимодействии с обширным и детально разработанным массивом писаного права; во-вторых, важнейшей ролью особенностей создания и развития США как федеративного государства. Правительство США и органы власти штатов прилагают немало усилий для решения проблем в области ООС, однако успех этих усилий не всегда очевиден. Тем не менее для нас полезно проанализировать американский опыт в рассматриваемой области с учетом федеративного устройства страны, выявив его преимущества и слабости. В определенных случаях гибкость и эффективность экологической политики США проявляется в том, что недостатки и сложности, возникающие при регулировании на федеральном уровне, оказываются преодолимы благодаря инициативе штатов.

Само по себе наличие различных уровней регулирования требует гибкого подхода к нахождению экономически и экологически рационального их взаимодействия. К примеру, Агентство США по охране окружающей среды (ЕПА – *Environment Protection Agency*) выработало единые предельно допустимые концентрации различного вида пестицидов, используемых в сельском хозяйстве, однако штаты разработали собственные, более жесткие стандарты их применения. Такой подход представляется оправданным, поскольку при выработке единых государственных нормативов не может быть адекватно принята во внимание местная экономико-географическая специфика, а также соотношение выгод, издержек и рисков для населения, и в силу этого

федеральное правительство должно устанавливать минимально допустимые обязательные нормативы, а власти штатов, чей долг — охранять здоровье своих граждан, вправе в случае необходимости вырабатывать более жесткие предельно допустимые концентрации вносимых в почву химикатов.

До начала 1970-х гг. вопросы ООС в основном были на усмотрение каждого штата. Побудительным мотивом создания механизма общегосударственного экологического регулирования в США стали предельно высокая загрязненность атмосферы, почвы и гидросферы, а также нарушение естественных ландшафтов, губительно сказывающиеся на здоровье населения. Самые густонаселенные и промышленные районы оказались на грани экологического кризиса. Открытый способ добычи полезных ископаемых оборачивался увеличением площадей “бедлендов” (“дурных земель”), автомобилизация страны превращала целые города в “смогополисы”, органическая жизнь Великих американских озер постепенно угасала.

В 1969 г. Конгрессом был принят федеральный Закон о национальной экологической политике (*National environmental policy Act* — НЕПА), а также учрежден Совет по качеству окружающей среды при президенте США (*Council on Environmental Quality under the President of the United States 1969*). НЕПА преследует следующие цели: 1) контроль выполнения всеми федеральными ведомствами мер по охране окружающей среды (ОС); 2) выполнение установленных стандартов качества ОС и предельно-допустимых выбросов для стационарных и передвижных источников; 3) оценка воздействия планируемой деятельности на состояние ОС; 4) лицензирование выбросов и сбросов загрязняющих веществ в ОС. Первоначально отдельные министерства уклонялись от выполнения НЕПА, однако постоянный судебный контроль вынуждал их соблюдать требования Закона до тех пор, пока во всех министерствах и ведомствах не был утвержден свой внутренний порядок соблюдения его процессуальных положений.

Для контроля за соблюдением норм средоохраны в деятельности того или иного министерства и подготовки анализа и замечаний в адрес представленных проектов в составе министерств и ведомств созданы специальные отделы. Адвокаты и широкая общественность всегда могут обратиться к ним для получения консультаций и разъяснений по вопросу о внутриведомственном порядке экологической экспертизы.

Прежде чем выдать разрешение на выполнение проекта, связанного с природопользованием, министерству необходимо выполнить Процедуру заявления о воздействии на окружающую среду (*Environmental Impact Statement Procedure* — ЭИСП), обязательную и для административно-управленческих органов американских штатов. Круг содержащихся в ЭИСП пунктов позволяет получить полезную информацию о географии планируемого мероприятия и его характеристике, о проектах прокладки трубопроводов, новых скоростных дорог, проектов по углублению дна на заболоченных территориях,

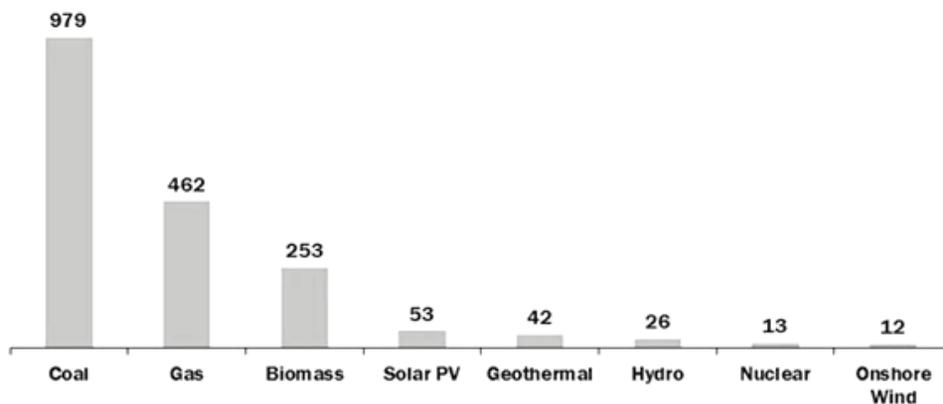
размещении новых объектов в городах и пригородах. Помимо того, что ЭИСП помогает ведомству выработать решение по рассматриваемому проекту, она используется другими исполнительными органами для принуждения этого ведомства действовать в интересах всех организаций-участниц тендера. Конкурирующие фирмы используют ЭИСП не только для получения необходимой им информации, но и для принуждения ведущего ведомства действовать в интересах поддержания равных условий конкуренции.

Эффективность экологической политики можно оценивать двумя способами. Первый означает оценку произошедших реальных изменений. Второй способ предполагает сравнение полученных выгод и произведенных затрат. В условиях ограниченности общественных ресурсов каждое направление расходования средств должно давать максимальный социальный эффект. Второй способ стал широко использоваться в США с конца XX века при выборе таких инструментов экологической политики, которые могут быть использованы для минимизации экологических рисков. С тех пор, как федеральное правительство США создало механизм государственной регламентации хозяйственной деятельности с помощью нормативно-правовых актов и контрольных процедур, масштабы загрязнения окружающей среды значительно снизились. Сократились объемы выбрасываемых в атмосферу взвешенных частиц, окислов серы, окиси углерода, других соединений. Например, современный американский автомобиль выбрасывает в воздух углеводородов и окиси углерода на 95% меньше, чем модели 1970-х гг. Снизилось загрязнение водоемов нефтепродуктами, фосфатами и тяжелыми металлами.

Тем не менее в США техногенная нагрузка на природные системы не ослабевает. Непосредственное участие в их деградации принимают более 2400 ТЭС и более 250 заводов по нефтепереработке, выбрасывающих в окружающую среду канцерогенный бензол, 144 завода по производству стали, более 100 целлюлозно-бумажных комбинатов.

Высок в США уровень загрязнения атмосферы карбоновым диоксидом (парниковыми газами – ПГ) с ежегодным выбросом на каждого американца в 21 тонну. В списке стран, отражающем концентрацию ПГ, США по доле от общемирового их объема в 2017 г. занимали 2-е место (15,2%) после Китая (27,6%) – это выше, чем у всех 28 стран ЕС вместе взятых (доля Индии – 7%, России – 4,6%) [1]. Загрязнение твердыми частицами атмосферы в стране с 2016 по 2018 гг. увеличилось на 5,5% после снижения более чем на 24% с 2009 по 2016 гг. благодаря принятому при Б. Обаме “Плану по производству чистой энергии” (*Clean Power Plan*). Тем не менее даже в этот период 330 тысяч преждевременных смертей от сердечно-сосудистых, раковых и легочных заболеваний были связаны с загрязнением воздуха и использованием твердого топлива для бытовой энергетики. В последнее время ухудшению качества

воздушной среды способствовали рост количества пожаров и ослабление мер принуждения к исполнению правил ЕПА в условиях пандемии [2].



**Рис. 1. Парниковые газы от различных источников энергии (выбросы тонны карбонового диоксида в расчете на Гвт/час)**

*Примечание:* Coal – уголь; Gas – газ; Biomass – биомассы; Solar PV – солнечная энергия; Geothermal – геотермальная энергия; Hydro – ГЭС; Nuclear – АЭС; Onshore Wind – береговые ветроэлектростанции.

Overseas Development Institute & Oil Change International, 16 Nov.2015,p.1/ [https://spravochnik.ru/geografiya/geografiya\\_promyshlennosti\\_ssha/ohrana\\_okruzhayushey\\_sredy\\_i\\_ekologicheskie\\_problemy\\_ssha/](https://spravochnik.ru/geografiya/geografiya_promyshlennosti_ssha/ohrana_okruzhayushey_sredy_i_ekologicheskie_problemy_ssha/) (accessed 07.09.2019)

Другой острой проблемой являются сточные воды. Ежегодное потребление пресной воды в США составляет 500 млрд куб. м, а крупнейшими ее потребителями являются промышленность – 45%, сельское хозяйство – 42% и коммунальное хозяйство – 13%, которые образуют большую протяженность загрязненных водотоков (120 тыс. км). Серьезной проблемой также являются промышленные и муниципальные отходы. Огромная масса пищевых продуктов, бумаги, стекла и др. достигает почти 300 млн тонн или 700 кг в расчете на душу населения. По этому показателю американцы занимают первое место в мире. К этим цифрам надо прибавить ежегодный выброс 65 млрд металлических ёмкостей от напитков, 30 млрд бутылок, 65 млрд т бумаги, 5 млн старых автомобилей.

Система государственного экологического управления в США является довольно сложной и фрагментированной. Хотя ЕРА является наиболее всеобъемлющим агентством по ООС, практически все департаменты исполнительной власти также обладают теми или иными экологическими полномочиями. Это в некоторой степени увеличивает стоимость и снижает эффективность экологических норм США. Раздробленность исполнительной власти дублируется в Конгрессе и в штатах. Конгресс разделяет с президентом полномочия

в сфере экологической федеральной политики и может оказать большое влияние на политику посредством законодательных и надзорных слушаний. ЕРА является предметом заботы почти двух третей постоянных комитетов и подкомитетов Палаты представителей и примерно такой же процентной доли в Сенате. Например, около семидесяти комитетов и подкомитетов следят за состоянием качества воды. Такая фрагментация создает как возможности, так и проблемы. Хотя такое разнообразие комитетов обеспечивает огромный доступ экологических и промышленных групп к лоббированию, разделение задач означает, что ни один комитет или агентство не рассматривает экологические проблемы в целом. Достижение политического консенсуса в Конгрессе редко бывает легким из-за разнообразия интересов его членов и необходимости их учитывать.

На федеральном уровне в структуре органов исполнительной власти помимо ЕПА существуют: Бюро управления земель, Служба национальных парков, Служба охраны рыб и диких животных, Геологическое наблюдение, Бюро водохозяйственной мелиорации в структуре Министерства внутренних дел, Служба леса – в структуре Министерства сельского хозяйства; Национальная океаническая и атмосферная администрация – в Министерстве торговли, включающая Службу морских рыбных ресурсов и Отдел управления береговой зоной; Береговая охрана Министерства транспорта; Атомная регулирующая комиссия; Управление земель и природных ресурсов в Министерстве юстиции США. Государственному регулированию в настоящее время подвержены практически все природные объекты и ресурсы, а перечень законов, касающихся правового режима этих объектов в США, насчитывает свыше сотни.

Систему экологического законодательства в США в области ООС образуют федеральные законы: Закон о чистом воздухе (*Clean Air Act 1967*) – первый в американской истории закон, направленный на ужесточение контроля за автомобильными выхлопами; Закон об охране морской среды, научных исследованиях и заповедниках (*Marine Environment Protection, Scientific Research and Nature Reserves Act 1972*); Закон о чистой питьевой воде (*Clean Drinking Water Act 1974*); Закон “О сохранении и возобновлении ресурсов” (*Resource Conservation and Recovery Act 1976*) с поправками в 1984 и 1986 г.; Закон о всеобъемлющем экологическом реагировании, компенсации и ответственности (*The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act 1980* – СЕРКЛА). По Закону для штатов установлены технические стандарты для нового оборудования и новых источников загрязнения, стандарты предельно допустимых эмиссий выхлопных газов автомобилей и технические стандарты для новых источников загрязнения.

В принятии решений по ООС участвуют, помимо министерств и ведомств в центре и на местах, общественные организации, ассоциации налогоплательщиков, домохозяйства и компании в сферах производства и оказания услуг.

Их взаимодействие вызывает сопротивление организаций, отстаивающих в Конгрессе и правительстве интересы угольных и нефтегазовых компаний — главных загрязнителей окружающей среды. Не без их влияния Д. Трамп допускал возможность упразднения ЕПА, обосновывая это тем, что многочисленные его правила якобы мешают бизнесу работать и приводят к ненужным издержкам. Трамп окрестил изменение климата, происходящее не без участия антропогенного фактора, «китайской мистификацией» и предлагал сократить финансирование ЕПА на 31,4% (с 8,2 млрд долл. до 5,7 млрд долл.).

Его риторика не только спровоцировала массовые протесты во многих штатах и городах, но и положила начало их структуризации с участием не только широкой общественности, но и губернаторов. Так, в ответ на решение Д. Трампа о выходе США из Парижского соглашения по климату в июне 2017 г. создается Климатический Альянс — двухпартийная коалиция губернаторов 15 штатов и Пуэрто-Рико с населением выше 117 млн человек, поставившая целью сократить выбросы ПГ. По всей стране развернулось движение в поддержку Парижского климатического соглашения с участием преподавателей, профессоров и студентов университетов, климатологов, журналистов, религиозных организаций и мэров американских городов. В январе 2018 г. главный финансовый контролер Нью-Йорка С. Стрингер и мэр Нью-Йорка Б. Блазио обратились с официальным запросом к попечительским советам пяти пенсионных фондов города с призывом сократить инвестиции в компании, занятые добычей ископаемого топлива. Пенсионный фонд учителей и Пенсионный фонд госслужащих выразили готовность рассмотреть возможности сокращения инвестиций в данные компании (общий объем инвестиций пяти крупнейших пенсионных фондов города в 190 компаниях по добыче и переработке углеродов составлял около 5 млрд долл.).

Есть все основания считать, что в перспективе углеводороды будут пользоваться в США все меньшим спросом, а альтернативные источники энергии станут все более популярными. И это связано не только с тем, что Джон Байден, победивший в итоге президентских выборов Д. Трампа, естественно, ускорит развитие альтернативной энергетики в США, а также с обеспокоенностью большого числа американцев последствиями климатических изменений. Дело еще и в том, что на подходе целый ряд технологий, которые потенциально влияют на уменьшение спроса на углеводородную энергетику. Более того, «зеленые» технологии ориентированы не только на преобразование отдельных элементов экономики, ее структурную перестройку, но и в целом на осуществление общественных изменений, которые имеют жизненно важное значение для выхода из экологического кризиса.

Огромную роль в контроле состояния ОС играет экологическая экспертиза, которой в среднем ежегодно подвергаются около тысячи новых федеральных проектов. Чаще всего используются два метода отбора проектов, касающихся

новых марок автомобилей, продуктов питания, детских игрушек, косметики, химикатов и др. Первый основан на предварительной оценке, после чего проводится тщательная экспертиза и выдается разрешение (либо следует отказ в нем) на реализацию проекта. Достоинством отбора проектов с помощью предварительной оценки является его гибкость. В то же время такой метод не гарантирует проведения экологической оценки опасных проектов, оставляя их на усмотрение участников процесса, что в определенных условиях может привести к злоупотреблениям. Кроме того, необходимость предварительной оценки всех проектов накладывает определенное бремя на ресурсы органов власти и заказчиков. Второй метод отбора проектов основан на указании в нормативных актах видов деятельности, которые являются или не являются объектами экспертизы. Достоинства второго метода – в простоте применения и гарантированном проведении экспертной оценки рисков для природной среды проектов. Ее недостатки – в отсутствии гибкости и в невозможности участия общественности и заинтересованных сторон в принятии решения о необходимости проведения экспертизы.

Ведущую роль в процедуре экологической экспертизы играет ЕПА. В целях общенационального контроля созданы 10 специальных регионов Агентства. Ему принадлежит 27 лабораторий по всей стране, и работающие в них эксперты готовят заключения и замечания по всем экологическим мероприятиям министерств и ведомств, на которые распространяются контрольно-надзорные функции Агентства. Помимо этого, в функции ЕПА входит: введение экологических стандартов; борьба с правонарушителями, включая применение мер юридической ответственности; ведение текущего контроля за соблюдением требований и предписаний, касающихся ООС; координация деятельности, ведение мониторинга и научных исследований в сфере ООС; выделение ссуд на строительство муниципальных водоочистных сооружений, оказание другой финансовой помощи. Арсенал управленческих средств, которые использует ЕПА, включает и мониторинг ОС с помощью станций слежения, расположенных по всей территории США.

В рамках ЕПА действует Национальный Консультативный Совет по Экологической Справедливости (*National Advisory Council for Environmental Justice* – НЕКЭДЖ), который обеспечивает площадку для дискуссий об интеграции экологической справедливости с другими приоритетами и инициативами ЕПА. Совет предоставляет консультации и рекомендации по включению соображений экологической справедливости в программы, политику и мероприятия ЕПА, к примеру, по улучшению состояния ОС и здоровья населения в общинах, несоразмерно обремененных экологическими рисками. Созданию НЕКЭДЖ предшествовали выступления в США в защиту ОС не только экологических организаций, но и движений социального характера. В связи с этим вызывают интерес социальные и правовые аспекты движения за “экологическое равноправие” (*“environmental*

*justice*” – ЭДЖ). Это движение, зародившись в 1970-е гг., явилось реакцией на экологическую дискриминацию при выборе мест проектирования и строительства экологически опасных объектов производства и энергетики, а также мест утилизации отходов, которые нередко располагались в городских районах проживания бедноты и цветных. Определения данной социально-правовой категории сводятся к следующему. Все граждане, независимо от расы, цвета кожи, национального происхождения и материального положения, должны иметь равную правовую защиту экологических прав и равные возможности пользоваться богатствами природы и окружающей среды в целях удовлетворения своих материальных и духовных потребностей и улучшения качества жизни. Ни одна категория людей не должна заведомо подвергаться экологической дискриминации по сравнению с другими категориями людей в результате ухудшения качества окружающей среды по каким-либо объективным или субъективным причинам [3]. Другими словами, ЭДЖ подразумевает справедливое распределение экологических рисков и выгод.

На уровне отраслей производства в США создана Система экологического менеджмента и аудита (*Environmental Management and Audit System*) для проверки исполнения стандартов по уровням диоксида серы, оксида азота, ртути и сброса в реки токсичных отходов. Следствием проверки могут стать крупные штрафы или временное принудительное закрытие предприятий. Например, в 2008 году *Massey Energy Co.*, одна из крупнейших американских угольных компаний за сбросы токсичных отходов в местную реку была оштрафована на 20 млн долл.; тогда же на крупные суммы оштрафовали четыре строительных компании (*Centex Homes, KB Home, Pulte Homes, Richmond American Homes*) за нарушение закона об улучшении качества водных ресурсов.

Отличительной чертой экологического регулирования как на федеральном, так и на штатном и местном уровнях все в большей мере становится дополнение административных рычагов и штрафов экономическими, создание таких условий, при которых компаниям было бы не только не выгодно загрязнять ОС, но, напротив, выгодно ее не загрязнять. Широкое распространение получили такие стимулирующие природоохранную деятельность промышленных корпораций методы: прямые субсидии компаниям на приобретение очистного и контрольного оборудования; предоставление льготных займов на установку очистного оборудования; “безналоговые” облигации, выпускаемые для финансирования строительства очистных сооружений; отмена в ряде штатов налога на собственность компаний, осуществляющих в полной мере и в срок природоохранные мероприятия; проведение за счет государства экспериментальных программ использования последних достижений очистной техники на предприятиях компаний.

Примером использования рыночных методов экологического регулирования является “пузырьковый принцип”. Суть его в том, что ограничения на

выброс государство устанавливает не для отдельного источника загрязнения, а для группы предприятий, которые находятся как бы под одним “пузырем”, для которого устанавливаются стандарты допустимого загрязнения. Согласно принципу предприятия в отраслях с большими природоохранными издержками (металлургия, энергетика) могут снижать уровень загрязнения ниже установленных стандартов, чтобы получить право на расширение производственных мощностей. Федеральным правительством также разработана специальная программа, по которой фирмы и отдельные предприятия, добившиеся сверхнормативного сокращения загрязнения, чем того требует законодательство, могут продавать “излишки” другим предприятиям или фирмам. Широкомасштабная схема торговли допусками на выброс применяется в рамках национальной программы по борьбе с сокращением выбросов окислов серы ( $SO_2$ ) на 10 млн т в год. Компенсационные сделки проводятся и в другом варианте: одна компания может оплатить другой установку очистного оборудования, получив при этом от ЭПА отсрочку на выполнение нормативов по очистке своих выбросов в атмосферу. Однако экономические инструменты применимы далеко не во всех случаях. Когда речь идет о здоровье или безопасности, или важным является фактор времени, традиционные подходы к регулированию, такие как запрет или предписания, остаются предпочтительными. Опыт США показывает, что обе модели экологического управления, развиваясь в противоречивом единстве, постепенно поворачивают современный рыночный механизм в русло экологизации, что четко прослеживается в частном секторе экономики.

С учетом большого объема возложенных на ЕПА обязанностей с конца XX столетия в управлении ООС наметился процесс децентрализации, и в результате значительная часть функций Агентства была делегирована штатам согласно Федеральному Закону 1980 г. (СЕРКЛА) и Закону о передаче полномочий (*The law on transfer of powers*). Общий принцип делегирования состоит в следующем: федеральное правительство определяет экологическую политику в целом, осуществляет общее руководство и контроль, оказывает техническую, финансовую и иную помощь, к штатам же переходят функции практической реализации федеральной политики и самостоятельного решения текущих экологических проблем регионального масштаба.

Мониторинговые агентства штатов, проводящие исследования воздуха, почв и воды, должны предоставлять ежегодные планы в ЕРА и каждые пять лет проводить оценку их состояния. На сегодня штаты реализуют 80% программ ЕРА, утвержденных в качестве национальных или же делегированных. В последнем случае Агентство рассматривает штат в качестве своего партнера и снижает уровень прямого вмешательства, если тот добился результатов при реализации программ. Увеличение их числа потребовало расширения функций в штатах департаментов, комитетов, комиссий, агентств, отвечающих

за ООС. Каждый штат создал собственную систему органов ООС, различающихся по структуре, сферам и объему полномочий. Но в целом в соответствии с принятой в США классификацией система управления в штатах сориентирована преимущественно на решение хозяйственно-ресурсных проблем. Здесь ключевая позиция принадлежит департаменту природных ресурсов. Наряду с профильными департаментами, играющими ведущую роль в регулировании использования и охраны природных ресурсов штатов, в управлении участвуют департаменты здравоохранения, сельского хозяйства, водных ресурсов и другие, роль которых в сфере ООС менее значительна. Существуют специфические экологические органы, создаваемые с учетом местных особенностей, например, департамент рыбы и дичи штата Аляска. Применяется также тип управления в штатах, связывающий охрану ОС непосредственно с охраной здоровья населения.

Промышленные и рекреационные центры этих штатов занимаются по преимуществу охраной населения от вреда, наносимого здоровью человека производственными и муниципальными отходами. Другие департаменты в штатах выполняют лишь отдельные функции в дополнение к основным. Так, департамент сельского хозяйства штата Мериленд занимается охраной ОС в связи с сельскохозяйственным производством и ведением лесного хозяйства, тогда как в компетенцию департамента природных ресурсов входят регулирование морского рыболовства, охрана животного мира, штатные парки. В управленческие системы Техаса и Калифорнии включено множество различающихся по функциям и полномочиям природоохранных органов под руководством губернатора. Так, в Калифорнии в ООС вовлечены департаменты по лесам, охране природы, паркам и рекреации, рыбы и дичи.

Обычно структуру всех природоохранных департаментов штатов возглавляет секретарь (министр) или комиссионер, назначенный и подчиняющийся губернатору. В отдельных штатах руководство осуществляется коллегиально. Сильно развиты юридические службы штатов. Для защиты природоохранных интересов в судах отдельных штатов вновь созданы специальные отделы при департаментах юстиции, в других эти обязанности выполняют уже действующие отделы, осуществляющие координацию деятельности органов экологического управления и находящиеся непосредственно в исполнительном аппарате губернатора.

Немаловажную роль в экологическом управлении штатов играют общественные организации, объединяющие представителей различных слоев населения и профессий. В большинстве штатов таких организаций насчитывается до 50. Власти штатов, проявляя внимание к деятельности этих организаций, создают условия для непосредственного привлечения последних к управлению, учитывая их наиболее полную осведомленность о территориальных и социальных особенностях представляемых районов. К примеру, одна из

наиболее авторитетных и мощных таких структур штата Орегон – Совет по охране окружающей среды, объединяющий десятки организаций, среди которых «Граждане штата Орегон за чистый воздух», «Ассоциация зеленой зоны района Уилламет», а также 2200 индивидуальных членов. Представители Совета приглашаются в природоохранные органы штата для консультаций, обсуждения и составления заявлений о воздействии на ОС, представляют свои законопроекты в законодательные органы штата.

Все штаты обязаны выполнять федеральные экостандарты, однако этим они не ограничиваются, поскольку обладают правом разрабатывать и принимать собственные природоохранные законы и программы. В случае, если федеральное правительство не выделяет достаточно средств для проведения инвентаризации природных ресурсов на местах и системного анализа в процессе управления ими, эту задачу берут на себя власти штата либо муниципалитеты. К примеру, в Санта Розе (штат Калифорния), была завершена в 2001 г. программа инвентаризации природных ресурсов. Эта информация была заложена в компьютер, оснащенный специальной программой, позволяющей обновлять данные кадастрового учета в отношении любого земельного участка. В штате Нью-Йорк функционирует Департамент охраны окружающей среды (*New York State Department of Environmental Conservation* – ДЕК), имеющий 12 отделений, в их числе: административное управление; управление воздушных и водных ресурсов, изменения климата и энергетики; связи; внутренней ревизии и расследований; законодательных дел; инвентаризации и охраны природных ресурсов; общественной защиты; региональных дел и разрешений; рекультивации и управления материалами [4]. В ДЕК работает 3 тыс. человек. В управлении Департамента находится более 16 тыс. км<sup>2</sup> охраняемых государственных земель и еще 3700 км<sup>2</sup> частных земель.

Отдельные федеральные программы действуют непосредственно на территории штатов, как, например, программа выдачи разрешений на пользование заболоченными землями, за выполнение которой отвечает Армейский корпус инженеров, или программа ЭПА по борьбе с нарушителями стандартов применения в строительстве асбеста. Другие обязательные для штатов федеральные законы касаются контроля за ионизирующей радиацией и хранением ядерных материалов и отходов. Так же как для федеральных министерств и ведомств, установлен порядок выполнения НЭПА, и каждый штат, в свою очередь, разрабатывает свою внутреннюю процедуру, так и для административно-управленческих структур штатов обязательны нормативные акты с указанием алгоритма их выполнения. Четырнадцать штатов, в их числе Калифорния, Массачусетс, Миннесота, Нью-Йорк, Пуэрто-Рико, приняли Законы об экологической политике для широкого применения (*State environmental policy laws for wide application*), пять штатов приняли аналогичные законы для более узкой сферы применения и шесть штатов издали эквивалентные НЭПА

нормативные акты, содержащие пункты об экоэкспертизе. По сравнению со штатами, где экологические законы имеют узкую сферу применения, Закон о качестве ОС в Калифорнии имеет более широкое применение, включая право контроля законодательных органов за административным нормотворчеством и право судебного контроля с применением мер юридической ответственности.

Примерами автономии штатов в средоохранной политике служат законы и планы, касающиеся использования возобновляемых источников энергии (ВИЭ) – солнечных, ветровых, геотермальных, на основе биомасс и др. Так, в Калифорнии в сентябре 2018 г. законодательной Ассамблеей штата был принят 43 голосами против 32 закон *SB-100*, по которому на комиссию по коммунальным предприятиям возлагалась задача по разработке стандарта портфеля ВИЭ, обязывающего розничных продавцов обеспечивать минимальное количество источников электроснабжения из ВИЭ с тем, чтобы общее количество киловатт этих продуктов для конечных потребителей достигало 40% к 31 декабря 2024 года, 45% к 31 декабря 2027 года и 50% к 31 декабря 2030 г. [5].

В США, в отличие от стран ЕС и Китая, развитие ВИЭ связано не столько с инициативами и финансовой поддержкой федерального правительства, сколько главным образом с инициативами штатов, НКО и расходами компаний. Первый крупный шаг навстречу “энергетической революции” был сделан в 2014 году, когда в Нью-Йорке некоммерческая организация *The Climate Group* выступила с инициативой *RE100*, поддержанной в 2017 году американскими и зарубежными компаниями (ими было закуплено 465 ТВт/ч «зеленой» электроэнергии) [6]. В 2019 г. *RE100* поддержали 166 корпораций из США, стран ЕС, Китая и Индии. Спрос корпораций на ВИЭ вносит существенный вклад в глобальный энергетический переход и реализацию Парижского соглашения по климату, учитывая, что около  $\frac{2}{3}$  глобального спроса на электроэнергию приходится на компании.

В предстоящие четыре года число американских штатов, устанавливающих более 1 ГВт энергии на базе ВИЭ, достигнет 18, на них будет приходиться 80% всех фотоэлектрических установок [7]. В 39 штатах приняты программы развития ВИЭ, включая производство солнечных генераторов, с установленными квотами производства электроэнергии на их основе. В штате Мэриленд было запланировано повысить квоту ВИЭ до 25% к 2020 г. (вместо 20% к 2022 г.); Нью-Гемпшире – до 24,8% к 2025 г.; Миннесоте – до 31,5% к 2020 г.; округе Колумбия – до 50% к 2032 г.; Род-Айленде – до 38,5% – к 2035 г.; Неваде – до 25% к 2025 г.; Массачусетсе – до 40% к 2030 г. Особой популярностью ветровые и солнечные установки пользуются в штатах Калифорния, Техас, Айова, Канзас, Джорджия, Южная Дакота и др. [8].

Каждый штат самостоятельно разрабатывает план выполнения средоохранных мероприятий (*full-time execution plan* – ФТЕП) с указанием способов

достижения лучшего качества атмосферного воздуха, почвы и водных ресурсов. В разделах федеральных законов отражены лишь самые общие ФТЕП. Штат может ввести положение об отклонении от стандартов предельно допустимых эмиссий (в сторону ужесточения) до того момента, как сумеет обеспечить выполнение федеральных стандартов и при условии согласия на это ЭПА, а в соответствии с разделом 113(d) федерального Закона (ФЗ) губернатор штата вправе издавать указы об отсрочке выполнения ФТЕП. Раздел 120 ФЗ устанавливает порядок принудительного наложения штрафа в качестве меры правовой ответственности, который исчисляется в соответствии с прибылью, полученной источником загрязнения в результате нарушения сроков выполнения стандартов.

Штаты обладают правом издавать мандаты, которые отличаются друг от друга как в отношении квалификации возобновляемых и безопасных источников энергии, так и с точки зрения регулирования объема вредных эмиссий. Например, в Пенсильвании при расчете обязательной доли ВИЭ мандат учитывает количество метана, выделяемого из угольных пластов и свалок. В Вирджинии предприятия обладают мандатом на производство топлива методом газификации угля. В Техасе, Айове и Канзасе по мандату генерирующие компании должны использовать определенный процент ветровых технологий, которые являются прерывистыми и в этом смысле недостаточно надежными. Для их надежности создаются недорогие установки комбинированного цикла природного газа для резервного копирования прерывистых ветровых генераторов [9].

Разделение сфер ответственности между федерацией и штатами прослеживается и в случаях нарушения законодательства по ООС. Эти нарушения подразделяются на федеральные (*federal crimes*), ответственность за совершение которых предусмотрена федеральным законодательством, и нарушения, за совершение которых ответственность возложена на законодательства отдельных штатов (*state crimes*). К примеру, наказание за загрязнение вод относится к компетенции федеральных властей, поскольку в результате нанесения ущерба рекам, озерам, прудам, заливам и другим водотокам и водоемам пострадать могут несколько штатов. Статьи об ответственности за означенный ущерб, предусмотренные законами штатов, обычно включаются не в уголовное судопроизводство, а в кодексы штатов, к примеру, об охране здоровья и безопасности граждан, о рыболовстве, судоходстве и навигации и др. Эти кодексы дополняют федеральное законодательство с учетом специфики отдельных штатов [10].

Было время, когда ЕПА не хватало юридических полномочий для ликвидации опасных отходов. В декабре 1980 года президент Д. Картер подписал Закон о Суперфонде объемом свыше 16 млрд долл., в который 14% средств поступает от федерального правительства и правительств штатов, а 86% – в виде специального налога, выплачиваемого предприятиями химической и нефтехимической промышленности [11]. Цель Закона – ликвидация большого

количества свалок и сокращение площади деградированных земель. Отличительная особенность Закона в его обратной силе – он применяется ко всем объектам, нанесящим ущерб ОС, независимо от того, когда он был причинен – до или после принятия Акта. С его принятием на восстановление нарушенного качества окружающей среды были затрачены крупные суммы (12 млрд долл.) [12]. К кругу потенциально ответственных за финансирование очистных работ лиц могут быть отнесены как нынешние, так и бывшие владельцы мест хранения отходов, в чьей собственности находилось данное место на момент удаления опасных отходов, их производители и перевозчики, которые выбирали территорию их размещения. По Закону к ответчикам применяется жесткая и солидарная ответственность, означающая, что ущерб считается неделимым и не может быть отнесен к каждому ответчику пропорционально его «вкладу» в загрязнение.

Другими словами, любое лицо, потенциально ответственное за причиненный ущерб, обязано возместить его на все 100%, даже если оно вывезло на свалку лишь 1% от общего объема расположенных там отходов. Например, в 2011 году власти Нью-Йорка обязали ряд фирм оплатить стоимость очистки городской свалки, хотя те никогда не поставляли туда отходов, поскольку платили за их вывоз на специально оборудованный полигон. Такое решение было принято на основании того, что перевозчик отходов, дав взятку городскому чиновнику, отправил отходы на данный полигон. Тот факт, что ответчикам ничего не было об этом известно, не имел никакого значения с точки зрения правил Суперфонда.

В октябре 1986 г. Конгресс принял Закон о внесении поправок и повторной авторизации Суперфонда (*Super Fund Amendment and Reauthorization Act – SARA*), отразивший опыт ЕРА в Управлении программой Суперфонда в течение первых шести лет его существования и внесший в нее несколько изменений и дополнений. В Акте подчеркивается важность постоянных средств правовой защиты и инновационных технологий при очистке объектов опасных отходов; расширение участия государства в каждом этапе программы Суперфонда; повышенное внимание к проблемам здоровья человека, риски для которого образуют опасные отходы. SARA потребовала от ЕПА пересмотреть систему ранжирования рисков, чтобы обеспечить точную оценку степени риска для здоровья человека и ОС, создаваемого неконтролируемыми участками опасных отходов [13].

Вызывает интерес наличие в США института «исков граждан» (*Institute of citizens' claims*) в качестве встроенного в правовой механизм ООС юридического инструмента и формы контроля общественности за состоянием ОС. Примечателен тот факт, что американские законодатели с целью повышения эффективности института гражданских исков предусмотрели возможности материального стимулирования активности американцев в деле сохранности ОС.

По решению суда гражданам, подавшим иски, полагается вознаграждение из государственной казны. История института исков берет начало в 1970-е годы с возникновением трудностей в реализации природоохранного законодательства США исключительно с помощью принудительных средств. Тогда, под давлением экологических организаций, государством была осознана необходимость дополнительного введения новых механизмов контроля общества за соблюдением нормативных актов. Например, при совершенствовании закона об охране атмосферного воздуха в результате продолжительных дискуссий граждане завоевали право обращаться в суд с иском о несоблюдении требований Закона о чистом воздухе [14].

В США составы экологических нарушений, по которым подаются иски, весьма разнообразны, а американское законодательство об уголовной ответственности за их совершение настолько детализировано, что каждая сфера окружающей среды могла бы стать предметом специального рассмотрения. Мы ограничимся анализом общих для всех экологических нарушений положений. Все нарушения в сфере ОС, в зависимости от их характера и общественной опасности, подразделяются на две категории: тяжкие, за совершение которых уголовное законодательство предусматривает лишение свободы на срок от одного года до пожизненного заключения и даже применение высшей меры наказания; и иные, не относящиеся к тяжким, за совершение которых, наряду со взысканием штрафа предусматривается лишение свободы на срок до одного года. К категории тяжких относятся экологические нарушения, совершаемые с умыслом. К федеральным преступлениям, итогом которых становится жизнь и здоровье людей, относятся умышленное загрязнение вод; умышленный выброс в океан промышленных отходов и сточных вод; порча питьевой воды путем сброса или введения иным способом загрязняющих веществ в систему общественного водоснабжения; умышленный выброс в атмосферу вредных загрязняющих веществ, указанных в специальных перечнях; умышленная транспортировка, хранение, переработка и экспорт указанных в специальных перечнях вредных отходов, отработанных нефти, нефтепродуктов и медицинских отходов. За совершение этих преступлений предусмотрен штраф до 250 тыс. долл. или лишение свободы сроком до 15 лет, либо оба наказания одновременно. Если виновный является юридическим лицом, размер штрафа может быть увеличен до 1 млн долл. До трех лет лишиться свободы может подвергнуться юридическое или физическое лицо в случае умышленного уничтожения, сокрытия или фальсификации данных о находящихся на хранении или подлежащих переработке вредных веществ и материалов [15].

Поскольку в США к числу наиболее распространенных нарушений относится загрязнение вод, принятый 23 октября 2018 года раздел американского Закона о водной инфраструктуре внес поправки в уведомление об аварийном выбросе и требования к отчетности по инвентаризации опасных химических

веществ. Поправки требуют, чтобы комиссии в штатах округов и общин по чрезвычайным ситуациям уведомляли соответствующее государственное учреждение о любых токсичных сбросах и предоставляли системам водоснабжения данные об инвентаризации опасных химических веществ. Эти требования вступили в силу сразу же после подписания Закона [16].

В заключение отметим, что последние 15-20 лет главная проблема США в области ООС – эффективность государственного управления – тесно связана с вопросами о том, какой уровень вмешательства государства является оправданным и какие инструменты необходимо применять. Эти вопросы находятся в центре дискуссий о подходах, которые должны использоваться в проводимой государством экологической политике. Существуют три основных подхода, в той или иной мере используемых в современной практике экологического регулирования США. «Запретительный» подход исходит из убеждения о невозможности защитить ОС, продолжая использовать вредные для природы технологии и продукты, и поэтому необходимо использовать безотлагательные и жесткие меры госконтроля. Критики «запретительного» подхода считают его неоправданным вмешательством государства в экономику, ограничивающим свободу предпринимательской деятельности и потребительского выбора, полагая, что результатом применения такого подхода будет нарастание сбоев в хозяйстве страны и снижение уровня жизни. Запретительный подход, по их мнению, не учитывает, что затраты лягут тяжелым бременем на налогоплательщиков, что неизбежно вызовет недовольство населения. Сторонники «балансового» подхода считают необходимым учитывать при проведении экологической политики затраты и выгоды, отмечая, что ООС как одна из целей общества не может быть достигнута, если источники экономического роста будут подорваны, а многомиллиардные средства будут израсходованы без должного эффекта. Возникающий при этом некоторый риск для ОС – это неизбежная плата за высокий уровень жизни, достигнутый в современном обществе. Поскольку все источники риска устранить нереально, общество должно направлять ресурсы на ликвидацию или смягчение наиболее опасных и неотложных экологических проблем.

### Литература

1. BP Statistical Review of World Energy. 67th edition. BP. June 2018. P. 2. [https://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/\(accessed 05.05.2019\)](https://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/(accessed 05.05.2019))
2. After years of improvement, US air quality has gotten worse since 2016, By Joshua Bote. USA TODAY, November 3. 2019. P. 2. <https://www.usatoday.com/story/news/nation/2019/11/01/us-air-quality-worse-since-2016-after-years-improvements-report/2499356001/>  
[https://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/ \(accessed 05.05.2020\)](https://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/(accessed 05.05.2020))
3. *Thompson Jr. B. Environmental Law and Policy // Foundation Press, 2003. P. 36-39; Agyeman J. Sustainable Communities and the Challenge of Environmental Justice // New York University Press, 2005. P. 25-26. См. также: Geiser K., Waneck G. PCBs and Warren County.*

- In Billard R. (ed). *Unequal Protection: Environmental Justice in Communities of Color*. San Francisco: Sierra Club Books. P. 52. (accessed 03.06.2018)
4. Environmental Conservation Law. 3-0101. New York State Department of Environmental Conservation 1970. P. 2; Нью-Йоркский Закон Об Охране Окружающей Среды, Раздел 3-0101. <https://newyork.public.law> (accessed 02.07.2017)
  5. California Legislative Information. Standart SB Bill Text 2018. P. 1–3. California Renewables Portfolia Sandart. [http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill\\_id=201720180SB1](http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201720180SB1) (accessed 03.05.2019)
  6. Ланьшина Т. Корпоративная энергетическая революция. Как корпорации переходят на возобновляемую энергетику // Экология и право. Март 2019, № 74. С. 13. <https://yandex.ru/search/?text=Ланьшина%20Т.%20Корпоративная%20энергетическая%20революция202019%2C%20№%2074&clid=2270455&win=380&&lr=213>(accessed 04.010.2020)
  7. *Bast Elizabeth, Doukas Alex, Pickard Sam*. Overseas Development Institute & Oil Change International, «Empty promises: G20 subsidies to oil, gas and coal production», 16 November, 2015. P. 4. <https://www.odi.org/publications/10058-empty-promises-g20-subsidies-oil-gas-and-coal-production> (accessed 04.010.2020)
  8. Шлихтер А. Парижская конференция по климату и энергетические приоритеты Дональда Трампа. *Мировая экономика и международные отношения*, 2018, том 62, № 12. С. 68. <https://arxiv.gaugn.ru/s013122270003697-7-1/>(accessed 09.010.2020)
  9. IER. Institute for Energy Research. The Status of Renewable Electricity Mandates in the states. Wash., D.C., 2015. P.1–2. [www.instituteforenergyresearch.org/state](http://www.instituteforenergyresearch.org/state) (accessed 02.010.2018)
  10. Брославский Л.И. Уголовная ответственность за экологические преступления в области охраны вод в США. Из опыта зарубежных стран // *Журнал российского права*. № 3, 2008. С. 124–125. <https://cyberleninka.ru/article/n/ugolovnaya-otvetstvennost-za-ekologicheskie-prestupleniya-v-oblasti-ohrany-vod-v-ssha/viewer>(accessed 02.010.2020)
  11. FY2019 EPA Budget in Brief. Febriary 2018, p.1. <https://www.epa.gov/sites/production/files/2018-02/documents/fy-2019-epa-bib.pdf> (accessed 01.09.2019)
  12. Шлихтер А. «Зеленая» стратегия американских корпораций // *Мировая экономика и международные отношения*. Июль 2013, № 7. С. 18. <https://yandex.ru//search/> (accessed 08.010.2020)
  13. USAEPA. The Superfund Amendments and Reauthorization Act(SARA), Wash., D.C.,2019, p.1–3 <https://www.epa.gov/superfund/superfund-amendments-and-reauthorizati-on-act-sara>(accessed 03.07.2020)
  14. Emergency Planning and Community Right-to-Know Act.Wash., D.C., 1986. P. 2 (Sections 311%E2%80%93312,\_42\_U.S.C.\_%C2%A7%C2%A7\_11021-11022) <https://ru.qaz.wiki/wiki/> (accessed 08.05.2017)
  15. Брославский Л.И. Ответственность за экологические преступления // “Законность”. № 10, 2007. С. 1 <https://center-bereg.ru/o4637.html>(accessed 08.05.2018)
  16. The Amendments to EPCRA. Section 304 and 312 –America’s Water Infrastructure Act(Section 2018 <https://www.epa.gov/>(accessed 08.09.2019)

**Alexey Shlihter** (e-mail: shlihter.alexey@yandex.ru)

Ph.D. in Technology, Leading Reseacher of the Primakov Institute of World Economy and International Relations of RAS (Moscow)

### **ADMINISTRATIVE AND MARKET METHODS OF ENVIRONMENTAL REGULATION IN THE USA THROUGH THE PRISM OF FEDERALISM**

The author analyses the main problems of environmental protection in the United States, the tools for their solution, and the assessment of their effectiveness, taking into account the federal structure of the United States.

**Key words:** environmental protection, air quality, environmental expertise, environmental standards, market methods of environmental regulation, the institution of citizens' claims.

**DOI:** 10.31857/S020736760014262-7