

УДК: 341.1

Е. Ю. Родина, М. А. Ермолина

## СТАНОВЛЕНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ США В XX ВВ.

**РОДИНА Екатерина Юрьевна** – студентка Факультета международных отношений. Санкт-Петербургский государственный университет. 199034, Россия, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9. E-mail: rdnekaterina@mail.ru

**ЕРМОЛИНА Марина Анатольевна** (научный руководитель) – кандидат юридических наук, доцент кафедры Мировой политики Факультета международных отношений. Санкт-Петербургский государственный университет. 199034, Россия, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9. E-mail: ermolinama@gmail.com

*С начала 20 века экологические проблемы стали сферой интересом многих развитых стран мира. Именно тогда Соединённые Штаты Америки начали проводить активную природоохранную политику и во многом послужили ориентиром для других стран. Целью данной статьи является анализ развития экологической политики на территории США в 20 веке. Данная статья посвящена определению основных тенденций и направлений, характерных для формирования американской политики в сфере охраны окружающей среды. В работе были выделены основные этапы и характерные черты развития природоохранного законодательства на территории США. В результате было определено, что, несмотря на то, что становление экологического законодательства на территории США начало осуществляться в конце 19 века, основная часть законов в сфере защиты окружающей среды была принята именно в период 60-80х гг. 20 века.*

ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА; ПРИРОДООХРАННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО США; ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Первые меры по охране окружающей среды на территории Соединенных Штатов стали предприниматься еще в начале 19 века, когда по предложению граждан, местные власти начали создавать парки, заповедники и различные резервации. Однако правовая основа экологической политики США начала формироваться лишь к концу столетия. В 1862 году Авраам Линкольн основал Министерство сельского хозяйства США, Национальную академию наук в 1863 году и издал ряд других важных законодательных актов, которые помогли создать основу,

на которой будут строиться более поздние законы. К первому федеральному закону, регулиющему охрану окружающей среды, можно отнести создание заповедника Йеллоустоун [1]. В 1872 году президент Улисс Грант подписал закон, согласно которому территория около озера Йеллоустоун была объявлена национальным парком, первым в истории США. В 1876 году по инициативе Конгресса при Министерстве сельского хозяйства США было создано специальное агентство для оценки состояния лесов [2]. В 1881 году агентство переквалифицировалось в Отдел лесного хозяйства. Дальнейшее развитие агентство получило уже в начале следующего столетия.

К началу 20 века экологическая политика США приобрела новый импульс. Во многом это было связано с приходом к власти нового президента США Теодора Рузвельта в 1901 году. Будучи на посту президента, Рузвельт принял огромное число законов об охране природы, в основном сосредоточенных на усилиях по защите дикой природы. Так, первый закон, принятый по его инициативе, носит название Lacey Act, согласно этому закону для осуществления охотничьей деятельности отныне требовалась лицензия [3]. Также большое внимание Рузвельт уделял созданию заповедников и национальных парков, выступая за сохранение природных экосистем. В 1905 году Конгресс передал заповедники, находящиеся в ведении Министерства внутренних дел, Министерству сельского хозяйства США. В этом же году была создана Лесная служба США (на базе агентства, созданного в 1876 году). В 1908 году, по инициативе Теодора Рузвельта, была созвана конференция штатов Америки для разработки Основ природоохранной политики, а в 1915 было образовано Американское экологическое общество.

За 8 лет президентства Рузвельт увеличил площадь охраняемых земель до 230 млн. акров. Он создал 150 новых национальных лесов, 5 национальных парков и 51 заповедник – часто с помощью исполнительных распоряжений (в общей сложности Теодор Рузвельт издал более 1000 указов, что почти в 10 раз больше, чем у его предшественника Уильяма МакКинли). В 1906 году Конгресс принял Закон о древностях, предоставив президенту право создавать национальные памятники на федеральных землях, в результате чего за период 1906–1909 было создано 18 национальных памятников [4].

Важным шагом в формировании государственной природоохранной политики стало создание Службы национальных парков. Когда Служба была создана в 1916 году – через семь лет после ухода Рузвельта с поста – новая организация должна была управлять 35 объектами. Рузвельт помог создать 23 из них. Сейчас число охраняемых Службой национальных парков объектов достигает 369, в том числе 54 национальных парка [3].

Считается, что большинство основных природоохранных законов были приняты во время современного экологического движения, охватывающего конец 1960-х – начало 1980-х годов. До принятия этих законов большинство федеральных природоохранных актов были не столь всеобъемлющими. Тем не менее, уже на рубеже 50х были предприняты значительные шаги в природоохранной сфере. В 1946 году было создано Бюро землепользования (Bureau of Land Management), которое до сих пор является крупнейшим распорядителем национальных американских земель [5]. В 1948 году был принят Закон о загрязнении вод (Water Pollution Act). А Закон о контроле за загрязнением воздуха (Air Pollution Control Act), изданный в 1955 году, был первым федеральным законодательством США, касающимся загрязнения воздуха. Однако, именно в 60-е годы государственная экологическая политика приобрела новый всплеск, связанный с принятием очень важных природоохранных законов. В 1963 году был принят Закон о чистом воздухе (Clean Air Act), который стал фактически первым законодательным актом, который, в отличие от закона 1955 года, регулировал «контроль» загрязнения воздуха [6]. В 1964 г. – Закон о сохранении лесов (Wilderness Act) и Закон о фонде защиты земли и воды (Land and Water Conservation Act). Принятый в 1965 году Закон о контроле за автомобильными выбросами (Motor Vehicle Air Pollution Control Act) является поправкой к Закону США о чистом воздухе 1963 года. Эта поправка установила первые федеральные нормы выбросов транспортными средствами. Закон о качестве воздуха (Air Quality Act) 1967 г. разделил территорию Соединенных Штатов на регионы для дальнейшего мониторинга состояния воздуха, а также установил единые нормы выбросов стационарных источников. В 1968 г. Конгрессом был принят Закон о диких и живописных реках (Wild and Scenic Rivers Act, WSR) и создана Национальная система диких и живописных рек (National Wild and Scenic Rivers System).

Значительные меры в регулировании охраны окружающей среды были предприняты во время президентства Ричарда Никсона (1969–1974). Несмотря на то, что Никсон принадлежал к Республиканской партии, представители которой достаточно лояльно относились к проблемам окружающей среды, он уделял много внимания развитию природоохранного законодательства. Именно по время президентства Никсона, его преемника Джеральда Форда (1974–1977) и демократа Джимми Картера (1977–1981) были приняты многие основополагающие законы Соединенных Штатов в сфере охраны окружающей среды. 1 января 1970, уже через год после назначения Никсона на пост президента, на федеральном уровне был издан Закон о государственной экологической политике (National Environmental Policy Act, NEPA), ставший одним из основополагающих природоохранных законов в Соединенных Штатах. Позднее, 2 декабря 1970, на основе данного закона, с целью объединения в одном агентстве различных федеральных исследовательских центров для мониторинга и установления стандартов и правовых основ для обеспечения защиты окружающей среды, было создано Агентство по охране окружающей среды США (USEPA/EPA United States Environmental Protection Agency) [7]. Также, согласно закону О национальной экологической политике, был учрежден Совет по качеству окружающей среды (CEQ) при Администрации Президента. Совет должен осуществлять надзор за работой Агентства, разрабатывать и рекомендовать президенту национальные стратегии, которые способствуют улучшению качества окружающей среды и достижению национальных целей [8].

Также важным шагом в развитии природоохранного законодательства в период 70х – 80х гг. стало принятие большого количества законов в сфере защиты окружающей среды. Так, в 1972 году был принят закон о чистой воде (Clean Water Act), основа которого была принята еще в 1948, однако в 1972 году этот закон был значительно реорганизован и расширен. В 1973 году был принят Закон о защите моря, исследованиях и заповедниках (Marine Protection, Research, and Sanctuaries Act), в 1974 – Закон об исчезающих видах (Endangered Species Act), главной целью которого стала защита и восстановление видов, находящихся под угрозой исчезновения, а также сохранение экосистем в

которых они обитают [9]. В 1974 году, с целью регулирования природных и антропогенных загрязнений питьевых ресурсов, был принят Закон о защите питьевой воды (Safe Drinking Water Act) [10]. Согласно принятому в 1976 году Закону о сохранении и восстановлении ресурсов (Resource Conservation and Recovery Act) EPA получило право контролировать систему утилизации опасных отходов – от производства и до их ликвидации [11]. В 1980 г. вступил в силу Общий закон о воздействии на окружающую среду, компенсациях и ответственности (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (Superfund)). Данный закон учредил Федеральный «Superfund» для регулирования отчистки заброшенных объектов с опасными отходами, а также контроль за авариями, разливами и другими аварийными выбросами загрязняющих веществ в окружающую среду [12].

40-й президент США Рональд Рейган (1981–1989), стремившийся уделять большее внимание вопросам экономики и свободного рынка, значительно уменьшили масштабы государственной природоохранной деятельности. Главную цель Рейган видел в экономической выгоде, именно поэтому экологические проблемы часто игнорировались, а регулирование деятельности по охране окружающей среды переходило в руки лиц, которых вопросы экологии волновали в меньшей степени. Так, в качестве главы Агентства по охране окружающей среды США была назначена Энн Горсуч, а Министром внутренних дел – Джеймс Г. Ватт. Ватт и Горсуч не показали себя как люди, заинтересованные в защите охраны окружающей среды. Грег Уэтстоун, директор по пропаганде в Совете по защите природных ресурсов, который служил во времена Рейгана в качестве главного советчика по окружающей среде в Комитете по энергетике и торговле Палаты представителей, отмечал: «Никогда Америка не видела двух более противоречивых и откровенно антиэкологических политических назначенцев, чем Уотт и Горсуч». Оба политика действовали исходя из экономических интересов [13]. Так, Горсуч, посчитав Агентство чрезвычайно нерентабельным, сократила его бюджет более чем на 22% [14]. Уотт же бы яростным сторонником использования федеральных природных земель для коммерческих целей: он реализовал офшорную лизинговую программу, которая предлагала



практически всю береговую линию США – 1 миллиард акров – для бурения нефтяных и газовых скважин и провел крупнейшую в истории сделку по аренде угля, продав на аукционе 1,1 миллиарда тонн угля в бассейне реки Паудер в Монтане и Вайоминге. Уотт втрое увеличил количество земельных участков на суше, сдаваемых в аренду для разведки нефти и газа, и вдвое увеличил площади, сдаваемые в аренду для геотермальных ресурсов [15].

Республиканец Джордж Буш-старший (1989–1993), несмотря на попытки балансирования между «экологией и экономикой», в первые годы своего срока предпринял достаточно важные шаги в сфере природоохранной политики. Первым шагом стало назначение главой ЕРА инвайронменталиста – Уильяма Рейли. Вторым важным шагом стало принятие в 1990 г. новых поправок к Закону о чистом воздухе. В июне 1989 года президент Буш предложил радикально пересмотреть Закон о чистом воздухе. Опираясь на предложения Конгресса, выдвинутые в 1980-х годах, президент предложил закон, целью которого было решение трех основных угроз для окружающей среды страны и здоровья миллионов американцев: кислотные дожди, загрязнение городского воздуха и токсичные выбросы в атмосферу. В предложении также содержался призыв к созданию национальной программы выдачи разрешений, чтобы сделать закон более действенным, и усовершенствованной программы правоприменения, чтобы помочь обеспечить лучшее соблюдение закона [16]. Новый закон совмещал в себе использование рыночных принципов и других инновационных подходов для решения экологических проблем. У. Рейли справедливо считал принятие этих поправок своим самым значимым достижением на посту руководителя ЕРА [14]. Однако, как отмечает кандидат политических наук и старший научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений РАН Ровинская Т.Л., «к концу президентского срока экологическая политика правительства Дж. Буша ст. оказалась практически свёрнутой (некоторые нормативы были строго регламентированы, новые – заморожены)» [14; с. 88].

В 1993 году на пост президента вступил демократ Билл Клинтон (1993–2001), что ознаменовало более систематическую и продуктивную государственную экологическую политику, по сравнению со своим предшественником. В 1993 году Клинтон учредил Президентский совет по

устойчивому развитию и консультированию его по вопросам устойчивого развития и разработки «смелых, новых подходов к достижению наших экономических, экологических и справедливых целей» [17]. Главной целью создания Совета стало осуществление политики, которая бы способствовала устойчивому развитию, учитывая интересы различных групп. Совет обозначил 7 главных целей для осуществления своей деятельности: взаимосвязь между чистой окружающей средой и здоровьем людей, поддержание экономики США, сохранение, защита и восстановление природных ресурсов и др.

Клинтоном и вице-президентом Альбертом Гором были предприняты огромные шаги в сфере экологической политики. Так, в 1993 году был ликвидирован Совет по конкурентоспособности, который был создан администрацией Буша-Куэйла и часто использовался для обхода законов Об охране окружающей среды, в этом же году издан указ, предписывающий федеральным ведомствам сократить использование озоноразрушающих материалов и увеличить использование транспортных средств на альтернативном топливе. Также Клинтон издал указ, обязывающий федеральные ведомства максимально сократить загрязнение окружающей среды и сообщать общественности о любых токсичных химических веществах, которые выбрасываются в окружающую среду. 11 марта 1994 года Администрация объявила о новой инициативе, всеобъемлющей энергетической и экологической модернизации, которая включает в себя меры по озеленению, сокращению отходов, рециркуляции и повышению эффективности использования воды и энергии. 25 марта 1996 года президент Клинтон издал исполнительный указ о защите и сохранении национальной системы заповедников дикой природы для будущих поколений. За весь свой срок Клинтон издал десятки указов о сохранении природных угодий и животных, обитающих на территории Соединённых Штатов. В 1999 году президент опубликовал исполнительный меморандум, в котором ставилась цель – внедрение использования биоэнергии и биопродуктов в стране к 2010 году.

Таким образом, можно отметить, что за 60–80 гг. была принята большая часть действующих законов США в природоохранной сфере. Данный период характеризуется пристальным вниманием к охране окружающей среды со стороны государства. Однако с началом нового

десятилетия государственная экологическая политика во многом изменилась. С президентства Рональда Рейгана государственная экологическая политика США отчетливо стала делиться на два полюса- демократов, уделявших большое внимание вопросам охраны окружающей среды и республиканцев, сосредоточившихся в первую очередь на экономических выгодах. Тем не менее, в период с начала по конец 20 века в США были приняты самые важные и решающие природоохранные документы.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

- 1. Мироненко Т.Р.** Особенности экологической политики государств (на примере США и ФРГ) / Мироненко Т.Р. // Политика. – 2000. – № 1(15). – С. 164-166.
- 2. Our history.** U.S. Forest Service [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.fs.usda.gov/learn/our-history> (дата обращения: 27.02.2020).
- 3. Алимов А.А., Меренков И.А.** Истоки экологической политики США: вклад Теодора Рузвельта и ее становление в развитии. // Общество. Среда. Развитие. – 2014. – № 4. – С. 160.
- 4. Theodore Roosevelt and Conservation.** National Park Service [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.nps.gov/thro/learn/historyculture/theodore-roosevelt-and-conservation.htm> (дата обращения: 27.02.2020).
- 5. Bureau of Land Management US Department of Interior** [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.blm.gov/about/how-we-manage> (дата обращения: 27.02.2020).
- 6. Cornell Law School. Legal Information Institute** [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/7401> (дата обращения: 27.02.2020).
- 7. U.S. Environmental Protection Agency History** [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.epa.gov/history> (дата обращения: 27.02.2020).
- 8. Council on Environmental Quality** [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.whitehouse.gov/ceq/> (дата обращения: 28.02.2020).
- 9. U.S. Fish and Wild Service. Endangered Species Act** [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.fws.gov/endangered/laws-policies/> (дата обращения: 28.02.2020).
- 10. United States. Pub.L. 93–523; 88 Stat. 1660; 42 U.S.C. § 300f et seq. 1974-12-16.**
- 11. United States. Resource Conservation and Recovery Act. Pub.L. 94–580, 90 Stat. 2795, 42 U.S.C. § 6901 et seq., October 21, 1976.**
- 12. United States. Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980. Pub.L. 96–510, 42 U.S.C. § 9601 et seq., December 11, 1980.**
- 13. Little A. A look back at Reagan’s environmental record** [Электронный ресурс] / A. Little // Grist. – электрон. журн. – 2014. – Режим доступа: <https://grist.org/article/griscom-reagan/> (дата обращения: 03.03.2020).



**14. Ровинская Т.Л.** Становление государственной экологической политики США под влиянием «Зеленых» (XIX–XX вв.) / Т.Л. Ровинская // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2018. – No 6. – с. 86–92

**15. Prodis J.** James Watt Is Back in the Saddle Attacking Environmental Causes: Politics: Former Interior secretary believes that special-interest groups pose greatest threat to the West's ecology // *Los Angeles Times*. [Электронный ресурс].1995. – Режим доступа: <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1991-05-05-me-1873-story.html> (дата обращения: 03.03.2020).

**16.** 1990 Clean Air Act Amendment Summary [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.epa.gov/clean-air-act-overview/1990-clean-air-act-amendment-summary> (дата обращения: 03.03.2020).

**17.** Clinton White House. The President's Council on Sustainable Development [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://clintonwhitehouse2.archives.gov/PCSD/Overview/index.html> (дата обращения: 03.03.2020).

---

---

**RODINA Ekaterina Yu.** – Saint-Petersburg State University.  
7/9, Universitetskaya embankment, Saint-Petersburg, Russia, 199034.  
E-mail: [rdnekaterina@mail.ru](mailto:rdnekaterina@mail.ru)

**ERMOLINA Marina A.** – Saint-Petersburg State University.  
7/9, Universitetskaya embankment, Saint-Petersburg, Russia, 199034.  
E-mail: [ermolinama@gmail.com](mailto:ermolinama@gmail.com)

#### **THE FORMATION OF ENVIRONMENTAL POLICY IN THE UNITED STATES IN THE 20<sup>th</sup> CENTURY**

*Since the beginning of the 20th century, environmental issues have become the sphere of interest of many developed countries. It was then that the United States of America began to pursue an active environmental policy and served as a guide for other countries. The purpose of this article is to analyze the development of environmental policy in the United States in the 20th century. This article is devoted to determining the main trends and directions characteristic of the formation of American policy in the field of environmental protection. The paper highlights the main stages and characteristics of the development of environmental legislation in the United States. As a result, it was determined that despite the fact that the formation of environmental legislation in the United States began at the end of the 19th century, most of the laws in the field of environmental protection were adopted during the 60-80s of the 20th century.*

ENVIRONMENT; ENVIRONMENTAL LEGISLATION; USA;  
ENVIRONMENTAL POLICY

---

---