

УДК 338

УПРАВЛЕНИЕ ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В США

© 2012 г. **Н.В. Кручинина***

Московский государственный университет путей сообщения

В статье рассматривается формирование и развитие организационно-экономического механизма управления охраной окружающей среды в США, выделяются его ключевые особенности. Отмечается, что Соединённые Штаты выступают за ужесточение стандартов качества окружающей среды и распространение идей устойчивого развития в мире, но в то же время являются крупнейшим потребителем ресурсов, и производят более четверти мирового загрязнения окружающей среды.

Ключевые слова: *управление охраной окружающей среды, стандарты качества окружающей среды, природоохранное законодательство, устойчивое развитие.*

Соединённые Штаты представляют собой одну из наиболее развитых стран мира, являющуюся мировым лидером во многих отраслях экономики, в науке, образовании и здравоохранении. Население страны в 2009–2011 гг. составляло приблизительно 4,5% населения планеты. По данным Всемирного банка, в 2009 г. ВВП США достиг 13 922,2 млрд. долл., что превышает ВВП Российской Федерации в 6,5 раза, и в 1,62 раза ВВП Китая. Занимая третье место по территории в мире (после РФ и Китая) США производят сельскохозяйственной продукции почти в 5 раз больше, чем в России [5].

Соединённые Штаты – одна из самых крупных потребителей нефти на душу населения, выбросы в атмосферу CO₂ составляют 19,4 т на душу населения в год, что в 3,3 раза превышает выбросы Китая и в 1,7 раза – выбросы РФ. США уже давно – мировой лидер в потреблении природных ресурсов. Это, в свою очередь, способствовало тому, что именно Соединённые Штаты первыми столкнулись с ограничениями ресурсного развития, в том числе экологического характера, оставаясь по-прежнему самым большим загрязнителем природы на Земле.

В 1993 г. был создан Президентский совет по устойчивому развитию, а в 1994 г. принята Концепция экологической безопасности, тем самым решениям по экологическим проблемам был придан долгосрочный характер, а устойчивое развитие стало рассматриваться как стратегия. Основополагающий посту-

* КРУЧИНИНА Наталья Викторовна – кандидат экономических наук, доцент Московского государственного университета путей сообщения. E-mail: twins_77@inbox.ru

лат концепции устойчивого развития США заключается в единстве экономического и экологического будущего страны. Это означает, что развивающаяся экономика и здоровая окружающая среда составляют фундамент национальной безопасности [4].

Экономическая заинтересованность в решении экологических проблем подтверждается, к примеру, таким фактом: переход на ресурсосберегающие технологии привёл к тому, что с 2000 по 2008 г. ВВП вырос на 45%, а потребление энергии – только на 7% [5].

Принятая в США энергетическая стратегия делает упор на энергосбережение, проведение НИОКР для освоения новых, более экономичных и экологически чистых источников. Таким образом, в стране уже давно формируется новый режим природопользования, а природоохранные расходы растут из года в год.

До конца 60-х годов XX столетия управление в области охраны окружающей среды осуществлялось многими государственными органами, для чего в их составе создавались специальные структуры. В начале 70-х годов ситуация изменилась. Именно в этот период начало развиваться законодательство об охране окружающей среды, были созданы специализированные государственные структуры [6].

Основу управления охраной окружающей среды составляет нормативная база, которая в США состоит из законов, принимаемых как Конгрессом, так и законодательными собраниями штатов. Помимо законов нормативную базу управления охраной окружающей среды формируют подзаконные акты министерств, ведомств и органов местной власти. Центральное место в системе экологического законодательства США занимает закон «О национальной политике в области охраны окружающей среды», в соответствии с которым функции по охране окружающей среды возложены на все федеральные ведомства. Вслед за законом «О национальной политике в области охраны окружающей среды» были приняты федеральные законы «О чистом воздухе», «О чистой воде», «О борьбе с твёрдыми отходами», «О борьбе с шумом», «Об охране рек». К настоящему времени многие из законов были неоднократно пересмотрены в сторону ужесточения требований.

В качестве инструментария механизма реализации государственного управления охраной окружающей среды предусмотрены экологические стандарты, лицензирование, долгосрочное программирование природоохранной деятельности.

Ещё в 1972 г. в США был принят закон «О чистой воде», в котором содержалось требование применять наилучшие доступные методы очистки сточных вод. Сейчас разработано шесть справочников по энергоэффективности, в которых собраны наилучшие доступные технологии (НДТ). Для сравнения – в Евросоюзе разработано и действует 26 отраслевых справочников по НДТ и семь «горизонтальных» справочников, хотя процесс перехода к НДТ начался позднее, чем в США. Соединённые Штаты активно ведут разработки в области НДТ, но преимущественно в энергетике и сельском хозяйстве.

Важная роль в управлении охраной окружающей среды принадлежит механизму экологической экспертизы, проводимой по инициативе и под контро-

лем государства. Механизм экологической экспертизы сложился ещё в 70–80-е годы XX века и включает в себя: экологическую экспертизу хозяйственных проектов для корректировки экологических параметров или альтернативного варианта, более полно отвечающего природоохранным требованиям; экологическую экспертизу действующих предприятий в форме предоставления разрешения на их эксплуатацию или модернизацию; экологическую экспертизу новой продукции.

В среднем ежегодно проводится экологическая экспертиза одной тысячи новых федеральных проектов, при этом временная или частичная приостановка выполнения проектов, запрет на их осуществление касаются не более 2–3% их общего числа [1].

Принимаются меры государственного контроля за экологическими параметрами новой продукции, в том числе автомобилей, продуктов питания, косметики, химикатов. Введены предельные нормы на применение пестицидов в сельском хозяйстве.

Помимо ужесточения законодательства на государственном уровне принят ряд национальных программ в области охраны окружающей среды: национальная программа борьбы с кислотными дождями, программа борьбы с эрозией почв, национальная программа по лесонасаждению, национальная программа по освоению ресурсов Мирового океана и другие. В результате заметно улучшены показатели чистоты воздуха и водных ресурсов, снижены потери почвы, а более 70% всей водопроводной воды соответствует самой высшей категории качества, то есть является питьевой.

С 80-х годов XX столетия в управлении охраной окружающей среды происходил процесс децентрализации, в результате чего значительная часть функций была передана штатам.

Система государственного экологического управления в США включает в себя три уровня: федеральный, уровень штатов, уровень городов и округов. На федеральном в структуре органов исполнительной власти выделяется Агентство по охране окружающей среды (ЭПА). Агентство объединило все основные федеральные программы по борьбе с загрязнением воздуха и воды, с радиацией, с шумом, а также программы по контролю за переработкой твёрдых отходов и выбросу токсичных веществ. Основное влияние на качество окружающей среды ЭПА осуществляет через подготовку стандартов качества окружающей среды, нормативов выбросов загрязнений и контроль за их соблюдением, являясь координатором государственного «регулирующего механизма» охраны окружающей среды по отношению ко всем отраслям промышленности через разработку стандартов качества окружающей среды. Его основная функция – предотвращение и устранение загрязнения атмосферного воздуха, водных объектов и земной поверхности. У Агентства имеются региональные управления, которые непосредственно контролируют исполнение федеральных требований. Таким образом, Агентство по охране окружающей среды сочетает в себе функциональную и региональную организацию деятельности.

Природоохранные органы управления штатов проводят в жизнь принятые федеральные программы, при этом сотрудничают с администрациями штатов и с местными органами управления.

Управление охраной окружающей среды в каждом штате учитывает тенденции государственного управления и социально-экономические особенности штата. В связи с этим природоохранная политика зависит и от действий администрации конкретного штата, но в целом является достаточно жёсткой. Штатам дана большая самостоятельность не только в вопросах организации управления, но и в вопросах финансирования, что представляет собой один из элементов всей системы управления природоохранной деятельностью. Агентство по охране окружающей среды и его подразделения осуществляют контроль за загрязнением и целевым использованием средств, полученных от экономических санкций за загрязнение окружающей среды.

Руководство местных администраций самостоятельно определяет направления развития природоохранной деятельности как за счёт государства, так и за счёт привлечённых средств. Инвестиционная политика поощряет создание стратегических альянсов с американскими компаниями в наиболее перспективных отраслях экономики, а интересы иностранных инвесторов не ущемляются.

В США постоянно растёт число неправительственных организаций, среди которых Совет защиты природных ресурсов, Фонд защиты окружающей среды, Национальная коалиция борьбы за чистоту воздушного бассейна, Центр энергетической политики и другие. Кроме того, в США существует Партия «зелёных», многие из ключевых ценностей которой приняты европейскими «зелёными».

Правительственные органы в сфере управления охраной окружающей среды большое внимание уделяют развитию наукоёмких технологий для предотвращения загрязнения, а не для борьбы с ним. Последовательно реализуется принцип «загрязнитель платит». Режим строгой и солидарной ответственности в отношении загрязнения окружающей среды, жёсткие нормы экологической ответственности, введённые американским законодательством, способствовали развитию такого инструмента экономического механизма управления охраной окружающей среды, как экологическое страхование. Особенно бурными темпами экострахование стало развиваться в 90-х годах XX века после того, как был принят «Общий закон о мерах по восстановлению окружающей среды, компенсации и ответственности», известный также как закон о Суперфонде. Так, например, в соответствии с этим законом за невыполнение ответчиком указов Агентства по охране окружающей среды по проведению очистных работ, размер штрафов может достигать 5 тыс. долл. за каждый день нарушения или трехкратного взимания стоимости очистных работ. Высокие риски экономической ответственности за загрязнение окружающей среды побуждают природопользователей прибегать к услугам экологического страхования [2].

Федеральное управление по охране окружающей среды США обязывает промышленные фирмы ежегодно отчитываться по вопросам образования, хранения и утилизации отходов, особенно, содержащих экологически опасные вещества. Данные публикуются в печати, что является стимулирующим фактором для предпринимательства. Законодательство о борьбе с твёрдыми отходами устанавливает стандарты по обязательному минимальному содержанию вторичного сырья в товарной продукции. Сегодня утилизация в США стала самым дешёвым способом борьбы с отходами, поскольку запрещена организа-

ция новых открытых свалок, а тарифы на захоронение и рециклинг (сжигание) с учётом соблюдения всех норм очень высоки. Кроме того, в ряде штатов существуют налоговые льготы для предприятий, которые организуют эффективную природоохранную деятельность. Так, в штате Нью-Джерси применяется 50%-ная налоговая скидка на производственное оборудование, если на нём производится продукция, содержащая более половины вторичных материалов [8].

Ужесточение законодательства, с одной стороны, и развитие экономического механизма управления охраной окружающей среды – с другой, повлияли на формирование экологоориентированного поведения промышленных фирм и корпораций. Так, с 90-х годов XX века природоохранные мероприятия являются обязательным элементом программ повышения качества работы фирм. В штате Калифорния введены нормы, требующие от фирм осуществления торговых сделок или инвестиций только в отношении предприятий с низкими выбросами углекислого газа [3].

Развитие экологического законодательства привело к изменениям в правах и обязанностях сторон по сделкам и пересмотру устоявшихся принципов контрактного права. В настоящее время обычным требованием по сделкам с недвижимостью является проведение экологической экспертизы, без которой банки не осуществляют финансирование. Отказ от такой процедуры приводит к тому, что на покупателя в дальнейшем возлагается ответственность за любое загрязнение, обнаруженное впоследствии, и он будет вынужден финансировать все работы по исследованию и оценке этого загрязнения, а также его ликвидации.

Происходит переход от мероприятий «на конце трубы» к созданию интегрированных технологий и отказу от использования в производстве опасных веществ. Уже в 2000 г. США в соответствии с международными соглашениями прекратили использование хлорфторуглеродных соединений, разрушающих озоновый слой земли (в РФ до последнего времени такие соединения использовались). С 2001 г. в ряде штатов развивается органическое земледелие (без применения химикатов), а также биотехнологии в земледелии и животноводстве.

Большую поддержку экологическим программам оказывает американский бизнес. Именно деловые круги спонсируют фонды поддержки развития культуры и экологии. Американский бизнес берёт под защиту отдельные природные комплексы или финансирует программы перехода на экологически ориентированные стандарты поведения, инвестирует в переоснащение предприятий более «экологичным» оборудованием и переход американского транспорта на экологические стандарты (от снижения шумности авиационных двигателей до разработки менее энергоёмких автомобилей). Это формирует экологическую культуру американского бизнеса. Инвестиции в экологические программы являются демонстрацией уровня деловой культуры: показателем своеобразной социальной ответственности банка, компании или страхового фонда [7].

Важную роль играет политика американского правительства по предоставлению определённых льгот и экономической помощи предприятиям, которые осуществляют борьбу с загрязнением. Особое место в этой помощи занимают государственные субсидии. Рядом с прямым субсидированием промышленно-

сти в США широко используется косвенное субсидирование: субсидии, которые предоставляются муниципалитетом, используются на строительство очистных сооружений и переработку промышленных отходов. Получение субсидий в определённой мере располагает к дальнейшим капиталовложениям, ведёт к увеличению текущих затрат американских корпораций на охрану окружающей среды.

Отличительным свойством экологического права США является его чувствительность к общественному мнению, которое оказывает большое влияние на развитие права и процессы его реализации. Это влияние во многих случаях носит непосредственный характер. Но довольно часто оно осуществляется через суды.

Среди новых законодательных актов США можно выделить закон «О чистой энергии и безопасности», предусматривающий снижение выбросов парниковых газов в атмосферу на основе более широкого применения возобновляемых источников энергии, модернизации национальной энергосистемы, повышения энергоэффективности зданий и электрооборудования, использования электромобилей и пр. К 2020 г. по сравнению с 2005 г. планируется сократить эмиссию парниковых газов на 17% и на 83% к 2050 г. Кроме того, готовятся законы, стимулирующие развитие национальной альтернативной энергетики. Некоторые американские штаты намерены к 2050 г. снизить выбросы парниковых газов на 80% по сравнению с 1990 г., что предполагает внести кардинальные изменения в экологическую и технологическую политику [8].

Несмотря на кризисные явления в экономике США, в соответствии с планом Обамы выделяются десятки миллиардов долларов на экологизацию экономики, создание «зелёных» технологий, энергосбережение, создание новых рабочих мест в перспективных с экологической точки зрения видах деятельности.

Особенно жёсткому экологическому контролю в США подвергается хранение, транспортировка и применение сельскохозяйственных химикатов, а также качество сельскохозяйственной продукции. Объясняется это в частности тем, что обеспечение экологической безопасности питания – главная задача государственной продовольственной политики американского правительства. Природоохранные цели (охрана земель, водных ресурсов, биоразнообразия) включены во все аграрные программы США, под их реализацию выделяются значительные государственные ассигнования. Происходит усиление государственного влияния на сельскохозяйственное производство с точки зрения его устойчивого развития.

Однако США остаются лидером по объёму выбросов оксида углерода. В отличие от стран ЕС или Японии, США не запускают федеральную программу по сокращению этих выбросов. Несмотря на разработки в области энергоэффективности, не снижается доля энергоёмкого транспорта – автомобилей и гражданской авиации, что отличает США от государств Евросоюза, где строительство скоростных железнодорожных магистралей позволяет снизить долю авиаперевозок и соответственно долю выбросов.

Таким образом, развитие управления в области охраны окружающей среды в США идёт в направлении совершенствования законодательства и децентрализации. Экологическая политика характеризуется различной интенсивно-

стью по причине большой самостоятельности, которая дана штатам в вопросах природоохранного управления. Единой концепции перехода к НДТ в настоящее время нет, однако имеются значительные разработки в вопросах управления энергоэффективностью и снижения потребления энергии. Американские потребители углеводородного топлива запустили серию программ, направленных на внедрение новых технологий, снижающих степень выброса оксида углерода. Это выгодно отличает США, например, от Китая, где ни государство, ни бизнес не предпринимают реальных шагов по снижению выбросов от использования углеводородного топлива.

Вместе с тем, США занимают одно из первых мест в мире по объёму капиталовложений в охрану окружающей среды. Большую роль в финансировании природоохранной деятельности играет бизнес и иностранные инвестиции. В свою очередь, американское правительство предоставляет значительные льготы хозяйствующим субъектам в целях стимулирования охраны окружающей среды.

Совершенствование природоохранного законодательства идёт по пути ужесточения стандартов качества окружающей среды и, с одной стороны, увеличивает объём требований, предъявляемых к предприятиям, а с другой – приводит к пересмотру устоявшихся принципов в иных областях права. Риски, связанные с увеличением ответственности за нарушение экологического законодательства, способствовали развитию экологического страхования. Широкое участие общественности в управлении охраной окружающей среды и пропаганда принципов устойчивого развития – отличительная черта американской модели управления.

Список литературы:

1. *Ахметшина А.Р.* Международный бизнес и экология // Российское предпринимательство. 2011. № 1 (2). С. 4–9.
2. *Брославский Л.И.* Правовая охрана природы в США // Журнал российского права. 2005. № 6. С. 89–98.
3. *Перелет Р.* Международные аспекты в формировании экологического предпринимательства и переход к устойчивому развитию // Экология. Экономика. Бизнес. (Эколого-экономические аспекты устойчивого развития). 1995. С. 152–166.
4. *Писарев В.Д.* США и стратегия устойчивого развития // США – ЭПИ. 1998. № 2. С. 45–53; № 3. С. 44–54.
5. Россия и страны мира. Статистический сборник. М.: Росстат, 2010. 372 с.
6. *Соколов В.И.* Экологическая повестка дня для правительства Б. Обамы // США ❖ Канада: экономика, политика, культура. 2012. № 3.
7. *Фененко А.* Экологическая политика США // Международные процессы. 2010. № 3 (24). С. 62–64.
8. *Холодова Л.Н.* Оценочные параметры механизма экологических компенсаций // Экономика природопользования. 2009. № 3.