



## ПРАВО

УДК 349.6

### Развитие экологического законодательства в США: проблемы и перспективы

А. П. Анисимов

Анисимов Алексей Павлович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и административного права, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, anisimovap@mail.ru

**Введение.** В статье рассматривается экологическое законодательство Соединенных Штатов Америки и практика его применения. **Теоретический анализ.** Исследуются основные акты экологического законодательства США, опыт разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами (штатами) в области охраны окружающей среды, правоприменительная практика в сфере экологии, структура органов экологического управления США. **Результаты.** В США в течение уже нескольких десятилетий действует развитая система экологического законодательства, создающая достаточно эффективный механизм управления в сфере охраны окружающей среды. Основные экологические функции в США исполняет Агентство по охране окружающей среды (EPA). Заслуживают внимания опыт США по разграничению предметов ведения между федерацией и ее субъектами, отлаженный механизм горизонтального взаимодействия между штатами, их опыт восполнения пробелов федерального экологического законодательства. Не меньший интерес представляет опыт общественных экологических объединений в деле охраны окружающей среды. Вместе с тем федеральные экологические программы часто страдают от недофинансирования, а преодоление экологической дискриминации, как это показало дело Флинт (Мичиган), остается не решенной до конца проблемой, несмотря на все усилия общественности и позицию политического руководства страны.

**Ключевые слова:** климат, США, вода, воздух, Флинт.

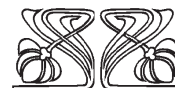
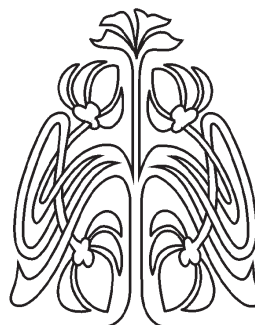
Поступила в редакцию: 16.04.2020 / Принята: 30.04.2020 / Опубликовано: 31.08.2020

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

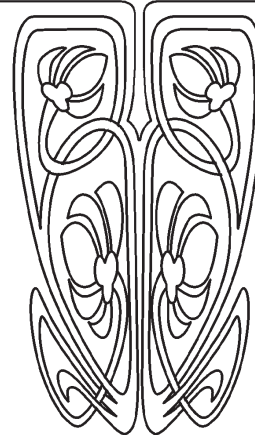
DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-3-301-309>

#### Введение

Эпоха глобализации обуславливает новую специфику хорошо известных и ранее проблем. В течение многих десятилетий все страны мира решали свои экологические проблемы самостоятельно, лишь в небольшом числе случаев вступая в международные договоры, посвященные охране отдельных видов флоры и фауны, объектов, находящихся в пределах международных пространств (Антарктида, Мировой океан, космос), а также заключая договоры о предотвращении трансграничного загрязнения водоемов и воздуха. Между тем последние события, связанные с негативными последствиями глобального изменения климата, подтвержденные позицией международного сообщества в Парижском соглашении по климату 2015 г., все настойчивей подчеркивают необходимость сочетания национальных достижений правительств по охране окружающей среды с объединением усилий государств, без которого выживание человечества невозможно.



НАУЧНЫЙ  
ОТДЕЛ





В связи с этим представляет интерес опыт охраны окружающей среды наиболее экономически развитых стран, поскольку он мог бы представлять интерес для других членов международного сообщества, которые испытывают набор аналогичных экологических проблем, не всегда получающих надлежащее решение. Кроме того, изучение опыта развитых стран позволяет понять логику развития их национального законодательства и возможные пути налаживания международного сотрудничества по экологическим вопросам, затрагивающим интересы как России, так и других стран мира. Если мы обратимся к опыту охраны окружающей среды США, то увидим, что в американской правовой системе экологическое право как самостоятельная отрасль начинает активно формироваться начиная с 60-х гг. XX в., хотя и до этого периода принимались отдельные нормативные акты, регулировавшие порядок использования природных ресурсов и их частичную охрану.

#### Теоретический анализ

Можно выделить несколько признаков, характерных только для экологического права США (но не России, Китая или многих других стран):

1) историческое формирование американского государства обусловило построение федерации, в рамках которой ее субъекты (штаты) наделены достаточно существенным кругом экологических и иных полномочий;

2) система источников экологического права США складывается из законодательства и актов общего (прецедентного) права, и эти две составные части американской правовой системы прекрасно дополняют друг друга;

3) экологическая политика США зависит от политической принадлежности Президента США. Так, демократ Б. Обама подписал Парижское соглашение по климату 2015 г., а республиканец Д. Трамп вышел из данного соглашения и уменьшил финансирование экологических программ [1, с. 158];

4) в США (как больше нигде в мире) мы видим развитое общественное мнение и активную позицию гражданского общества в части судебной и иной защиты природы и экологических прав граждан. В зависимости от специализации экологические организации США могут быть широкого профиля (насчитывающие тысячи и даже миллионы человек, как, например, Sierra Club) и организации с узкой специализацией, нацеленные на решение отдельных экологических вопросов (охрана животного мира, водных ресурсов, просвещение и т.д.). В связи с этим не удивительно, что хозяйствующие субъекты, осуществляющие

загрязнение окружающей среды, действуют не только в соответствии с законом, но и с учетом общественного мнения и потенциальной опасности исков экологической общественности.

Рассмотрим более подробно первые две тенденции.

Конституция США определяет отношения между федеральным правительством и 50 субъектами – штатами. Основной принцип американского конституционного права заключается в том, что Конгресс и Правительство США имеют ограниченные полномочия, что вытекает из доктрины разделения властей и их взаимного ограничения (сдерживания).

Поэтому федеральное правительство США не обладает властью предпринимать любые решения, которые, как оно полагает, отвечают общественным экологическим интересам. Федеральные законы могут приниматься Конгрессом США по самому широкому кругу экологических вопросов, однако следует подчеркнуть, что одним из самых важных полномочий конгресса является право регулирования вопросов, касающихся торговли между штатами. Законы по борьбе с загрязнением часто принимаются на основе этого права. Загрязнение зачастую имеет последствия, относящиеся к разным штатам. Кроме того, регулирование промышленности, а также выбросов, производимых автомобилями и другими источниками загрязнения, рассматривается как имеющее важные последствия для торговли между штатами. Другим важным направлением экологического законодательства для Конгресса США является его полномочие по управлению собственностью, принадлежащей Соединенным Штатам Америки (почти 73 млн га земли, в отношении которых принимаются законы и иные нормативные документы по охране окружающей среды и природных ресурсов).

Поскольку США являются федерацией, штаты имеют право принимать свои законы по охране окружающей среды, однако с оговорками:

– они не должны обременять торговлю между штатами. Этот запрет проявил себя, когда Верховный Суд США опротестовал закон штата Нью-Джерси, по которому запрещался ввоз большей части отходов, производимых другим штатом США (дело «город Филадельфия против Нью-Джерси», 1978);

– экологические законы штатов не могут вступать в противоречие с федеральными законами. Если штат примет закон об охране атмосферного воздуха, который установит нормативы загрязнения ниже, чем это предусмотрено соответствующим федеральным законом, то такой закон штата будет отменен судом, поскольку он



вступит в противоречие с более жесткими природоохранными требованиями, принятыми на федеральном уровне;

– являясь равными друг другу, штаты США наладили эффективное горизонтальное сотрудничество по вопросам охраны природы. Например, в 2004 г. губернаторы трех штатов США одобрили 36 рекомендаций в пяти областях действий, совместно осуществляемых всеми тремя штатами. Цель данного проекта – уменьшение выбросов парниковых газов. Эти пять областей предполагали разработку стандартов по уменьшению выбросов парниковых газов от транспортных средств, расширение рынков для электроэнергии, развитие возобновляемых ресурсов и альтернативных видов топлива и т.д. Таким образом, эти три штата сильно продвинулись в восполнении пробелов, существующих в федеральном законодательстве США [2, с. 145–146];

– штаты полноценно используют свое право «опережающего нормотворчества», восполняя пробелы в федеральном законодательстве. Например, в США так и не удалось принять федеральный закон о противодействии глобальному потеплению, однако в штате Калифорния (2006) и штате Массачусетс (2008) были приняты законы о борьбе с глобальным потеплением, утвердившие программу сокращения выбросов парниковых газов, тем самым установив более жесткие природоохранные нормативы и требования к хозяйствующим субъектам, чем это предусмотрено на федеральном уровне [3, с. 23–24]. В этом проявляется главная особенность американской федерации – органы исполнительной власти федерации и штатов функционируют на началах взаимного сотрудничества и партнерства, а не субординации и подчинения, что получило название «кооперативный федерализм».

Как и субъекты РФ в России, штаты участвуют в реализации федеральных программ, в которые они были включены, а также самостоятельно принимают законы на уровне штата и работают по собственным экологическим программам, в том числе осуществляют мониторинг состояния окружающей среды, производят выдачу разрешений на выбросы и сбросы, а также контроль за соблюдением и исполнением данных норм и программ.

Рассмотрим систему федерального экологического управления.

Координационные функции выполняет Совет по качеству окружающей среды, являющийся подразделением исполнительного аппарата Президента США. Совет взаимодействует с различными органами исполнительной власти, а также выпускает ежегодный доклад для президента о

состоянии окружающей среды, осуществляет контроль за работой ЕРА, а также выполняет роль арбитра, если отдельные органы исполнительной власти вступают в конфликт по различным аспектам охраны окружающей среды.

Главный природоохранный орган США называется Агентство по охране окружающей среды США (Environmental Protection Agency, EPA). Данное агентство было создано в 1970 г. для общего руководства и контроля за состоянием окружающей среды. Его возглавляет управляющий (администратор), подчиняющийся непосредственно Президенту США, назначаемый им и одобряемый сенатом, как и все лица, претендующие на политические должности. В структуру EPA входят 11 офисов (управлений), в том числе Управление воздушной и радиационной безопасности, Управление химической безопасности и предотвращения загрязнения окружающей среды, Управление по земле и чрезвычайным ситуациям и ряд других. EPA имеет 10 региональных управлений, расположенных в 10 главных городах в разных частях страны, в сферу каждого из которых попадает от трех до восьми штатов.

Региональные управления работают непосредственно со штатами, племенами и местными властями, чтобы приводить в исполнение и обеспечивать соблюдение нормативных требований, осуществлять контрольно-надзорную деятельность в отношении субсидий и контрактов, заключенных со штатами, обеспечивать исполнение штатами своих полномочий в соответствии с природоохранным законодательством.

Программы Агентства по охране окружающей среды являются в высшей степени децентрализованными. Около 90% проверок осуществляются правительствами на штатном или местном (муниципальном) уровнях. На протяжении многих лет бюджет EPA составляет около 500 млн долл., а количество его сотрудников – около 2800. Проводимая им работа – это результат совместных усилий сотрудников, работающих на федеральном, штатном и муниципальном уровнях. EPA осуществляет принудительные меры в рамках большинства законов по защите окружающей среды, включая Закон о чистом воздухе (Clean Air Act), Закон о чистой воде (Clean Water Act), Закон об охране исчезающих видов (Endangered Species Act), Закон о всеобъемлющих мерах по защите окружающей среды, компенсации ущерба и ответственности (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act) и ряда других. В соответствии с большинством федеральных природоохранных законов, Агентство по охране окружающей среды имеет полномочия применять административные принудительные



меры. Оно может издавать приказы по чрезвычайным ситуациям, чтобы предотвратить угрозу здоровью людей, по очистке загрязненных природных объектов, выдавать предписания о соблюдении правовых норм и т.д. Важно заметить, что во многих случаях при причинении вреда окружающей среде принудительные меры могут быть применены как правительством штата, так и EPA. Весьма примечательно, что, как и в России, в США можно обнаружить влияние концепции устойчивого развития на нормотворчество и правоприменение. Например, Раздел 113 Закона о чистом воздухе определяет, что суд, налагая штраф, должен принимать во внимание размеры предприятия, экономическое воздействие штрафа на деятельность предприятия, содержание невыполнения правовой нормы правонарушителем, продолжительность нарушения, неосновательное обогащение, серьезность правонарушения. В результате суд должен учитывать не только экологические последствия правонарушения, но и экономическое состояние предприятия.

Аналогичного подхода придерживается и Верховный Суд РФ. Так, в своих разъяснениях по поводу рассмотрения споров об ограничении, приостановлении либо прекращении деятельности, осуществляемой с нарушением экологического законодательства, Постановление Пленума ВС РФ от 30 ноября 2017 г. № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» указывает, что, рассматривая дела о приостановлении (прекращении) экологически опасной деятельности, суд должен соблюдать баланс между потребностями общества в сохранении благоприятной окружающей среды и обеспечении экологической безопасности, с одной стороны, и решением социально-экономических задач, с другой. Суду следует принимать во внимание не только факторы, обеспечивающие нормальную жизнедеятельность людей и организаций (например, применительно к деятельности градообразующих предприятий, теплоэлектроцентралям, очистным сооружениям), но и соразмерность последствий прекращения (приостановления, ограничения) деятельности тому вреду окружающей среде, который может наступить как в результате продолжения данной деятельности, так и при ее прекращении.

Необходимо выделить следующие экологические законы США.

1. Современное экологическое законодательство США начинается с *Закона о национальной политике в области окружающей среды* 1969 г. (National Environment Policy Act – NEPA), который стал главным законом в американской системе природоохранного законодательства, создав основные принципы, институты и механизмы госу-

дарственной экологической политики. Он предусматривает обязательный анализ экологических последствий деятельности различных хозяйствующих субъектов, необходимость предотвращения и устранения ущерба окружающей среде, закрепляет право граждан на здоровую окружающую среду. Важное значение NEPA состоит в том, что он указывает на необходимость информирования населения обо всех значительных проектах, предназначенных для реализации на федеральном уровне и способных отрицательно воздействовать на окружающую среду. Население должно знать о последствиях такого воздействия. Закон регулирует не только работу многих федеральных агентств (например, по составлению программ и управлению собственностью), но также и деятельность, которая требует федерального разрешения или использует государственное финансирование. Указанный Закон требует, чтобы в процессе выбора одного из альтернативных проектов экологические факторы учитывались наряду с другими значимыми факторами. Обычная санкция за нарушение NEPA – решение суда о запрете федеральному агентству участвовать в проекте, разрабатывать его, лицензировать или финансировать частную организацию до тех пор, пока требования Закона не будут выполнены. Истцом обычно выступает частное лицо. Начиная с NEPA, каждый федеральный природоохранный закон США включает в себя собственную систему санкций, но никогда Конгресс страны не принимал одного общего нормативного документа для всех видов экологических правонарушений [4, с. 133–134].

2. *Закон о безопасной питьевой воде* (Safe Drinking Water Act) был принят в 1974 г. Закон защищает здоровье нации, регулирует систему снабжения населения питьевой водой. В Закон вносились поправки в 1986 и 1996 гг. В 1986 г. были установлены Национальные стандарты качества питьевой воды по 83 определенным загрязняющим веществам, а в 1996 г. придано особое значение участию общества и праву общества на получение информации (ежегодные отчеты). В США действуют первичные и вторичные национальные стандарты качества питьевой воды. Первичные стандарты устанавливают имеющие юридическую силу предельно допустимые концентрации загрязняющих веществ в питьевой воде и обязательные методы по удалению загрязнения. Вторичные стандарты не обладают юридической силой и регламентируют внешние (эстетические) характеристики воды, а не ее воздействие на здоровье человека (например, цвет, вкус, запах).

Установление первичных стандартов качества питьевой воды предполагает трехступенчатый процесс – Агентство (EPA):



а) идентифицирует загрязняющие вещества, которые могут оказать воздействие на здоровье людей;

б) устанавливает порог предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в питьевой воде;

в) определяет самый высокий уровень загрязняющего вещества, который допускается в питьевой воде, и обязательные методы очистки.

В результате установления данных стандартов все стационарные источники загрязнения, которые осуществляют сброс вредных веществ в территориальные воды США, должны получать разрешения, выдаваемые на основе расчетов максимального количества загрязняющего вещества, разрешенного для сброса в водоемы США, чтобы водный объект соответствовал стандартам качества воды для этого конкретного загрязнителя. Аналогичный принцип используется и в России, когда нормативы допустимых сбросов в водные объекты для конкретных хозяйствующих субъектов рассчитываются так, чтобы не произошло превышения нормативов качества окружающей среды. Согласно Закону о безопасной питьевой воде, организация, которая планирует сбрасывать загрязняющие вещества в водоемы США, должна представить заявление на выдачу разрешения в соответствующие органы за 180 дней до начала сброса или истечения срока разрешения. Агентство по охране окружающей среды наделяет полномочиями штат по применению программы Закона о чистой воде, если штат сможет продемонстрировать, что та программа, которую он осуществляет, содержит, по крайней мере, те же стандарты, что и нормативные документы Агентства.

Наиболее известным случаем в судебной практике США по причинению вреда здоровью граждан загрязненной питьевой водой является дело Флинт (Мичиган). Город Флинт расположен вдоль реки Флинт, примерно в шестидесяти милях к северо-западу от Детройта, штат Мичиган. По американским меркам, Флинт считается бедным городом, поскольку 41,6% его населения имеет уровень жизни ниже федеральных пороговых значений бедности. В целях обеспечения качества питьевой воды в 1967 г. Флинт заключил долгосрочный контракт с Детройтским управлением водоснабжения и канализации (DWSD) по поставке питьевой воды из озера Гурон.

Вода, поступающая в город из озера, обрабатывалась в целях борьбы с коррозией. Флинт получил сильный удар от финансового кризиса 2008 г., заставив губернатора штата Мичиган объявить чрезвычайное финансовое положение в городе. В попытке сэкономить деньги Флинт в

качестве временного решения стал использовать воду из реки Флинт. Между тем, в отличие от качественной воды озера Гурон, река Флинт десятилетиями использовалась для сброса промышленных сточных вод, в связи с чем ее вода имела высокие концентрации хлорида и иных вредных веществ и была в 19 раз более коррозионная, чем вода озера Гурон [5, с. 9]. Решение использовать воду реки Флинт имело катастрофические последствия.

Уже через несколько дней после этого водопользователи начали жаловаться, что их вода неприятна по внешнему виду, вкусу и цвету. Свои опасения граждане Флинта выражали и в последующие восемь месяцев. Однако власти города не предприняли никаких действий и отказались (в целях экономии) от подключения к водоснабжению из озера Гурон. Вскоре ученые протестировали почти 300 образцов питьевой воды в городе Флинте, и приблизительно в 30 было отмечено превышение уровней свинца. Власти города Флинта и штата Мичиган не предпринимали абсолютно никаких действий для дополнительной очистки воды в Флинте вплоть до момента подтверждения врачами фактов отравления свинцом 12 тыс. детей в возрасте от года до 18 лет, которые проживали в этом городе. Состояние здоровья взрослых оказалось не лучше. Было зафиксировано увеличение на 58% уровня смертности плода и выкидышей по сравнению с женщинами, проживавшими в районах, где не использовалась загрязненная вода. Новое исследование также обнаружило связь между загрязнением воды и рядом болезней (например пневмонией), которые, вероятно, распространились в городе через питьевую воду. Это привело к тому, что вскоре десять человек умерли из-за этих болезней [6]. Исследования показали, что вода реки Флинт являлась совершенно не пригодной как для питья и приготовления пищи, так и для использования в гигиенических целях. Проверка EPA установила, что вода была загрязнена настолько, что ее можно классифицировать как токсичные отходы, однако коммунальные службы Флинта продолжали требовать полной оплаты услуг в размере 200 долл. в месяц, связанных с ее поставкой. Загрязнение воды свинцом, которое можно было бы предотвратить с помощью антикоррозионной обработки воды, стало политическим скандалом, когда общественность узнала об электронных письмах и документах, которые доказывали, что власти штата Мичиган пытались скрыть проблему в течение нескольких месяцев. Президенту США Бараку Обаме пришлось ввести в Флинте чрезвычайное положение.

Водный кризис Флинта – это история неподготовленности, бездействия и некомпетентности региональных и местных властей, не выполнив-



ших свою основную обязанность по обеспечению населения качественной питьевой водой. Мичиганский департамент здравоохранения не смог принять адекватных мер по защите здоровья населения. Власти штата и города упорно отмахивались от всех попыток гражданского общества донести до них проблему опасности воды, факт ее загрязнения свинцом, увеличения случаев болезней граждан. Последствия этой трагедии для Флинта будут длительными. Эта история серьезно повлияла на общественное здоровье города, его экономическое будущее и доверие жителей к органам власти, поскольку экологический кризис не был вызван действиями только одного человека или учреждения. Водный кризис Флинта привел к большому судебному разбирательству, которое продолжается и сегодня. Число жителей, подвергшихся воздействию загрязненной воды, исчисляется десятками тысяч. Пожалуй, самым тревожным фактом является то, что действующее экологическое законодательство США должно было предотвратить подобный экологический кризис, предусматривая меры по очистке воды, мониторингу водных объектов, уведомлению общественности об экологической обстановке в данной местности и т.д. Но эти меры не дали эффекта, что требует продолжения изучения этих трагических событий в Флинте [7, с. 514–518].

Отравление жителей Флинта некачественной питьевой водой можно рассматривать в контексте более широкой проблемы, обсуждаемой американскими юристами, – проблемы экологической дискриминации. В наибольшей степени экологическая дискриминация проявляется себя в размещении и ненадлежащем содержании муниципальных свалок и полигонов, а также работе мусоросжигательных заводов в местах проживания национальных меньшинств и малоимущих слоев населения [3, с. 42–43]. Концепция экологической дискриминации представляет интерес и для других стран мира, включая Россию, сталкивающихся с аналогичными проблемами.

За последнее десятилетие в нашей стране было реализовано несколько пилотных проектов, посвященных исследованию влияния загрязненной питьевой воды на здоровье граждан в нескольких небольших городах, напоминающих по экономическому состоянию (с поправками на российские реалии) Флинт (Мичиган). Например, в рамках одного из них было установлено, что качество воды на участке реки Кама в районе г. Краснокамска не соответствует установленным нормам. Высокая загрязненность речной воды обусловила необходимость ее гиперхлорирования, что привело к образованию в воде высокотоксичных хлорорганических соединений. Воздействие

химических веществ, поступающих в организм человека с питьевой водой, подающейся населению, стало причиной многих заболеваний жителей города, включая детей. Исследователями было установлено, у детей г. Краснокамска в 2,1 раза чаще, чем в контрольной группе, регистрируются отклонения показателей, характеризующих повреждение клеток печени; зарегистрирована в 5,4 раза большая частота встречаемости отклонений гематологических показателей, определяющих замедление процессов свертывания крови (у 98% детей группы наблюдения). Доказана статистически достоверная причинно-следственная связь между повышенным содержанием в крови детей токсичных соединений, поступающих в организм с питьевой водой, и биохимическими показателями клеточного и функционального повреждения печени. В ходе расследования было установлено, что причиной загрязнения питьевой воды и ухудшения здоровья жителей Краснокамска являются несоответствие источника водоснабжения санитарно-эпидемиологическим требованиям, нарушение требований к зонам санитарной охраны источника водоснабжения, нарушение порядка очистки и обеззараживания воды. Материалы расследования были использованы в судебном процессе по иску Управления Роспотребнадзора Пермского края к виновникам нарушения права граждан на благоприятную среду обитания. Решением Краснокамского городского суда Пермского края от 11.02.2009 действия ООО «Камская районная фильтровальная станция» по использованию для производства питьевой воды водоисточника – реки Кама – в месте водозабора, не отвечающего санитарно-эпидемиологическим требованиям и имеющего качество питьевой воды в месте водозабора, которое не отвечает гигиеническим нормативам, признаны незаконными. Постановлением Управления Роспотребнадзора по Пермскому краю № 987у от 08.04.2010 г. ООО «Новогор-Прикамье» привлечено к административной ответственности за оказание услуг по снабжению питьевой водой гражданам, проживающим в г. Краснокамске, с нарушением санитарных правил. Правомерность действий административного органа была подтверждена Решением Арбитражного суда Пермского края от 11.10.2010 и Постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.12.2010 [8].

3. Закон о чистом воздухе 1963 г. (Clean Air Act) – один из примеров того, как штаты исполняют федеральную программу. Хотя Закон о чистом воздухе – это федеральный закон, который применяется на территории всей страны, штаты проводят большую работу по исполнению этого



Закона. ЕРА устанавливает федеральные стандарты предельно допустимой концентрации (ПДК) в воздухе вредного вещества, которое подвергает опасности здоровье и благополучие нации. Для того чтобы исполнить Закон о чистом воздухе на территории штата, штаты должны написать и представить ЕРА для одобрения план реализации программы (ПП) по достижению соответствия нормативам ПДК в воздухе вредного вещества на данной территории. ПП включает в себя нормативные документы, которые штат будет использовать для того, чтобы очистить воздух на тех территориях, где не достигнуты нормативы ПДК в воздухе вредного вещества, или которые дадут возможность продолжать соблюдать данный Закон на тех территориях, где уже достигнуты нормативы ПДК в воздухе вредного вещества. Отводя штатам главную роль в разработке плана по достижению нормативов ПДК в воздухе вредного вещества, Закон признает тот факт, что борьба с загрязнением воздушной среды в разных частях страны требует знаний о местной промышленности, географических и погодных условиях, моделях ведения домашнего хозяйства и т.д. Самым важным условием одобрения для программы является наличие быстрых и практически выполнимых мер по достижению нормативов ПДК в воздухе вредного вещества.

Как только Агентство по охране окружающей среды одобрит план штата, он получает юридическую силу не только как закон штата, но и как федеральный закон. Если ЕРА одобряет программу штата по выдаче разрешений, то штат наделяется полномочиями по выдаче разрешений промышленным или другим предприятиям, которые могут осуществлять выбросы загрязняющих веществ, регулируемых законами США. Однако ЕРА может пересмотреть или отклонить программу по выдаче разрешений, которые штат планировал выдать предприятиям.

4. *Закон об охране исчезающих видов* 1973 г. (Endangered Species Act) призван защитить от уничтожения исчезающие виды растений, рыб и животных, а также места их обитания. Список их составляется исключительно на базе научных данных. Критические районы обитания определяются с учетом всех факторов, в том числе и экономических. Ни одно федеральное агентство не может предпринять какие-либо действия, которые поставят под угрозу существование исчезающих видов или разрушат места их обитания.

Акты, запрещающие деятельность федеральных агентств в соответствии с этим Законом, содержат весьма впечатляющие санкции. Типичным примером действия данного Закона является дело Управления долины Теннесси против Хилл

(Tennessee Valley Authority v. Hill, 1978). Управление строило плотину на Малой реке Теннесси в течение десяти лет. Плотина была практически завершена, когда выяснилось, что под угрозой исчезновения оказался один из биологических видов – маленькая рыбка, которая была найдена выше по течению. Если плотина была бы завершена, то в результате водохранилище затопило бы среду обитания рыбки, в связи с чем ей был бы причинен значительный ущерб. Экологическая общественность подала дело так, что нельзя допустить завершения плотины и подтопление водохранилища на том основании, что эти действия будут нарушать требования экологического законодательства США и непосредственно вызывать вымирание видов. Верховный Суд США отменил решение нижестоящего суда и предписал остановить завершение плотины. Верховным Судом США были признаны убедительными доказательства нарушения экологического законодательства, заключающиеся в том, что в штате Теннесси Управление не смогло принять должных мер для предотвращения угрозы разрушения необходимой для рыбы среды обитания. Суд также полагался на намерения конгресса остановить исчезновение видов, независимо от их стоимости, поскольку стоимость этого вида была «непредсказуемой», а повреждение – непоправимым. Дело Tennessee Valley Authority v. Hill было определяющим для охраны природы в юридическом мире США из-за высокого общественного резонанса и решительной поддержки судебного запрета, чтобы предотвратить экологический ущерб, несмотря на финансовые издержки [9, с. 329].

5. *Закон о дикой природе* 1964 г. (Wilderness Act) создал Национальную систему сохранения дикой природы, закрепив за Лесной службой 9,1 млн акров федеральных земель, попавших под действие данного Закона. Впоследствии специально уполномоченные органы провели инвентаризацию земель, и по решению Конгресса США еще 100 млн акров земель были признаны «дикой природой». Первоначально сторонники «дикой природы» считали первоочередным защитить эти земли от «ненужного дорожного строительства» в целях сохранения их естественного состояния. Закон о дикой природе указывал, что его целью является обеспечить для нынешних и будущих поколений американцев возможность пользоваться ресурсами дикой природы, сохраненными в их естественном состоянии. Закон определял, что «территории дикой природы» могут быть признаны таковыми только посредством принятия нормативных актов конгрессом. Согласно данному Закону, участок федеральных неиспользуемых земель может быть обозначен как дикая природа,



если: 1) это естественный участок по внешнему виду (т. е. он находится в естественном состоянии, и следов человеческой деятельности на нем практически незаметно); 2) он создает возможность для уединения и «примитивного» неограниченного отдыха; 3) его площадь больше 5000 акров (около 12 355 га), что должно позволить организовать на нем реальное управление для его сохранения в первозданном виде; 4) он имеет (может иметь) экологическую, геологическую, научную, образовательную, эстетическую или историческую ценность. На обозначенных в решениях Конгресса США территориях дикой природы был установлен ряд запретов. Так, Закон о дикой природе запрещает там коммерческую деятельность (например лесозаготовки), доступ к таким участкам автомобильного транспорта, строительство дорог и иных сооружений. Кроме того, на участках дикой природы запрещено использование моторных транспортных средств (включая моторные лодки), приземление самолетов и т.д. [10, с. 487–497]. Из этого общего правила устанавливается и ряд исключений, связанных с действиями органов власти в чрезвычайных ситуациях, необходимостью обеспечения здоровья и безопасности населения, борьбы с болезнями и т.д. Территории «дикой природы» могут располагаться в составе национальных парков либо вне их границ. В последнем случае на них распространяется менее жесткий режим охраны, чем для особо охраняемых природных территорий, но все же более жесткий, чем для всех остальных, «обычных» земель. Данный опыт охраны окружающей среды представляет интерес и для других стран, включая Россию, поскольку предполагает введение дополнительных мер охраны природных объектов и комплексов без создания режима заповедника или иной ООПТ, требующего значительного финансирования. При этом установление такого правового режима будет способствовать охране выделенных территорий от антропогенного воздействия.

6. Закон о всеобъемлющих мерах по защите окружающей среды, компенсации ущерба и ответственности 1980 г. (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980, CERCLA) предусмотрел создание «Суперфонда». Федеральной программой «Суперфонд» управляет EPA. Она предназначена для исследования и очистки территории, загрязненной опасными веществами. Часть выявленных участков включается в Национальный список приоритетов, исходя из уровня экологических рисков. EPA стремится определить лиц, ответственных за выбросы (сбросы) опасных веществ в окружающую среду, и заставить их осуществить очистку загрязненных земель либо самостоятельно производить

такую очистку, используя средства Суперфонда, с последующим взысканием с загрязнителей понесенных расходов. Это является типичным случаем реализации принципа «загрязнитель платит». Примерно в 30% случаев загрязнителя установить не удастся, и тогда за восстановление состояния окружающей среды платят американские налогоплательщики. К сожалению, сегодня Суперфонд страдает от недофинансирования своих экологических программ.

### Результаты

Таким образом, в США в течение многих десятилетий действует развитая система экологического законодательства, создающая достаточно эффективный механизм охраны окружающей среды. Заслуживает внимания опыт США по разграничению предметов ведения между федерацией и ее субъектами, отлаженный механизм горизонтального взаимодействия между штатами, их опыт восполнения пробелов федерального экологического законодательства. Не меньший интерес представляет опыт общественных экологических объединений в деле охраны окружающей среды. Вместе с тем федеральные экологические программы часто страдают от недофинансирования, а преодоление экологической дискриминации, как это показало дело Флинт (Мичиган), остается нерешенной до конца проблемой, несмотря на все усилия общественности и позицию политического руководства страны.

### Список литературы

1. Гарусова Л. Н., Курьянова У. Ю. Политика и законодательство США в экологической сфере // Труды ИИАЭ ДВО РАН. 2019. Т. 24, № 3. С. 147–160. DOI: 10.24411/2658-5960-2019-10033
2. Olmsted J. L. The Global Warming Crisis : An Analytical Framework to Regional Responses // Journal Environmental Law and Litigation. 2008. Vol. 23, № 1. P. 125–189.
3. Брославский Л. И. Зарубежное экологическое право : природоохранное законодательство США : учеб. пособие. М. : Инфра-М, 2019. 300 с.
4. Хойа Т. У. Экологическое законодательство США : во что обходится его нарушение // Экологическое право : хрестоматия / сост. В. Ю. Резниченко. М. : Рос. открытый ун-т, 1994. С. 129–136.
5. Lado M. E. Toward Civil Rights Enforcement in the Environmental Justice Context. Step One : Acknowledging the Problem // Fordham Environmental Law Review. 2017. Vol. 29, № 1. P. 1–49.
6. Holiday-Nowden T. Something's in the Water : A Look at How Creativity and Innovation Can Prevent Future Water Crises // Creative Studies Graduate Student Master's Projects (State University of New York College





- at Buffalo – Buffalo State College). New York, 2019. URL: <https://digitalcommons.buffalostate.edu/creative-projects/304> (дата обращения: 14.04.2020).
7. Weiser-Burton K. Clean Drinking Water : A Stream of Success and Opportunity for Reform // *Utah Law Review*. 2019. Vol. 2. P. 503–526.
  8. Май И. В., Клейн С. В., Седусова Э. В. К вопросу о порядке проведения санитарно-эпидемиологического расследования нарушений прав граждан на безопасное питьевое водоснабжение // *Здоровье семьи – 21 век*. 2012. № 4. С. 11.
  9. Axtell S. Reframing the Judicial Approach to Injunctive Relief for Environmental Plaintiffs in *Monsanto Co. v. Geertson Seed Farms* // *Ecology Law Quarterly*. 2011. Vol. 38. P. 317–340.
  10. Voicu M. At a dead end : The need for Congressional direction in the roadless area management debate // *Ecology Law Quarterly*. 2010. Vol. 37. P. 487–523.

#### Образец для цитирования:

Анисимов А. П. Развитие экологического законодательства в США: проблемы и перспективы // *Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право*. 2020. Т. 20, вып. 3. С. 301–309. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-3-301-309>

#### Development of Environmental Legislation in the United States: Problems and Prospects

A. P. Anisimov

Aleksey P. Anisimov, <https://orcid.org/0000-0003-3988-2066>, Volgograd Institute of Management, Branch of RANEPa, 8 Gagarin St., Volgograd 400066, Russia, [anisimovap@mail.ru](mailto:anisimovap@mail.ru)

**Introduction.** The article deals with the environmental legislation of the United States of America and the practice of its application.

**Theoretical analysis.** The main acts of environmental legislation of the United States, the experience of the division of powers between the Federation and its subjects (states) in the field of environmental protection, legal practice in the field of ecology, and the structure of the US environmental management bodies are studied. **Results.** In the United States, for several decades, there has been a developed system of environmental legislation that creates a fairly effective mechanism for managing the environment. The main environmental functions in the United States are performed by the Environmental Protection Agency (EPA). The experience of the United States in delineating the subjects of jurisdiction between the Federation and its subjects, the well-established mechanism of horizontal interaction between the states, and their experience in filling in gaps in Federal environmental legislation is noteworthy. The experience of public environmental associations in the field of environmental protection is also interesting. However, Federal environmental programs often suffer from underfunding, and overcoming environmental discrimination, as shown in the Flint (Michigan) case, remains an unresolved problem, despite all the efforts of the public and the position of the country's political leadership.

**Keywords:** climate, USA, water, air, Flint.

Received: 16.04.2020 / Accepted: 30.04.2020 / Published: 31.08.2020

This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

#### References

1. Garusova L. N., Kuryanova U. Yu. U.S. Environmental Policy and Legislation. *Trudy Instituta istorii, arkheologii i etnografii DVO RAN* [Proceedings of the Institute of History, Archeology and Ethnography, Far Eastern Branch, RAS], 2019, vol. 24, no. 3, pp. 147–160 (in Russian). DOI: 10.24411/2658-5960-2019-10033
2. Olmsted J. L. The Global Warming Crisis: An Analytical Framework to Regional Responses. *Journal Environmental Law and Litigation*, 2008, vol. 23, no. 1, pp. 125–189.
3. Broslavsky L. I. *Zarubezhnoe ekologicheskoe pravo: prirodookhrannoe zakonodatel'stvo SShA* [Foreign Environmental Law: Environmental legislation of the USA]. Moscow, Infra-M Publ., 300 p. (in Russian).
4. Hoya T. U. Environmental legislation of the United States: what it costs to violate it. In: *Ekologicheskoe pravo: khrestomatiya* [Environmental Law: A reader]. Moscow, Rossiiskiy otkrytyi universitet, 1994, pp. 129–136 (in Russian).
5. Lado M. E. Toward Civil Rights Enforcement in the Environmental Justice Context. Step One: Acknowledging the Problem. *Fordham Environmental Law Review*, 2017, vol. 29, no. 1, pp. 1–49.
6. Holiday-Nowden T. Something's in the Water: A Look at How Creativity and Innovation Can Prevent Future Water Crises. *Creative Studies Graduate Student Master's Projects (State University of New York College at Buffalo – Buffalo State College)*. New-York, 2019. Available at: <https://digitalcommons.buffalostate.edu/creativeprojects/304> (accessed 14 April 2020).
7. Weiser-Burton K. Clean Drinking Water: A Stream of Success and Opportunity for Reform. *Utah Law Review*, 2019, vol. 2, pp. 503–526.
8. May I. V., Klein S. V., Sedusova E. V. To the question of the procedure of sanitary and epidemiological investigation of the infringement of citizens' rights for safe drinking water supply. *Zdorov'e sem'i – 21 vek* [Family Health – 21 century], 2012, vol. 4, pp. 11 (in Russian).
9. Axtell S. Reframing the Judicial Approach to Injunctive Relief for Environmental Plaintiffs in *Monsanto Co. v. Geertson Seed Farms*. *Ecology Law Quarterly*, 2011, vol. 38, pp. 317–340.
10. Voicu M. At a dead end: the need for Congressional direction in the roadless area management debate. *Ecology Law Quarterly*, 2010, vol. 37, pp. 487–523.

#### Cite this article as:

Anisimov A. P. Development of Environmental Legislation in the United States: Problems and Prospects *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2020, vol. 20, iss. 3, pp. 301–309 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-3-301-309>