

На правах рукописи

Ефименко Евгений Николаевич

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА АДМИНИСТРАЦИИ КЛИНТОНА

Специальность 07.00.03. – Всеобщая история

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата исторических наук

Томск – 2004

Работа выполнена на кафедре новой, новейшей истории и международных отношений  
Томского государственного университета.

Научный руководитель: доктор исторических наук,  
Индукаева Нина Семеновна

Официальные оппоненты: доктор исторических наук,  
Чернышов Юрий Георгиевич

кандидат исторических наук,  
Дериглазова Лариса Валерьевна

Ведущая организация: Хакасский государственный университет

Защита состоится «17» сентября 2004 г. в 15 часов на заседании диссертационного совета  
Д.212.267.03. по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора исторических наук  
по специальностям: 07.00.02 – Отечественная история, 07.00.03 – Всеобщая история и 07.00.09 –  
Историография, источниковедение и методы исторического исследования при Томском государственном  
университете (634050, г.Томск, пр. Ленина, 36).

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке  
Томского государственного университета.

Автореферат разослан « » июня 2004 г.

Ученый секретарь  
Диссертационного Совета  
доктор исторических наук,  
профессор

О. А. Харусь

## **I. Общая характеристика работы**

**Актуальность и научная значимость темы.** В Соединенных Штатах экологическая проблематика в последние десятилетия занимает все более заметное место в предвыборных кампаниях, партийных платформах и политических дебатах. Наиболее явно это проявилось в 90-е гг., когда у власти в течение 8 лет находилась демократическая администрация Б. Клинтона, уделявшая в своей деятельности экологическим вопросам большое внимание и имевшая в своем составе на посту вице-президента самого «зеленого» из ведущих современных американских политиков – А. Гора. Для борьбы с загрязнением окружающей среды в 1960-1970-е гг. была создана крупномасштабная регулятивно-правовая система, с помощью которой к концу XX в. были достигнуты серьезные успехи: более чистый воздух в городах, существенное улучшение качества воды и др. В середине 90-х гг. расходы на выполнение экологических стандартов в США составляли 2,5% ВВП, а в денежном выражении на эти цели, например, в 1994 г. было израсходовано 140 млрд. долл.

90-е гг. стали периодом противоречивого сосуществования двух тенденций: стремления общества к высокой степени экологической безопасности и качества окружающей среды, с одной стороны, и усиления общественного скепсиса в отношении существующей системы экологического регулирования – все более обременительной и все менее результативной – с другой. Поэтому 90-е гг. были отмечены напряженными общественными дискуссиями и серьезными политическими конфликтами по поводу поиска оптимального баланса между экономической эффективностью и экологической защитой. В 90-х гг. Конгресс значительно повысил свое внимание к проблемам реформирования экологического законодательства, а федеральная администрация приступила к реорганизации (в американских терминах – «реинвентаризации») крупнейшего регулятивного ведомства – Агентства по охране окружающей среды (далее – ЭПА).

В связи с этим особый интерес и важность представляет рассмотрение того, каким образом решала экологические проблемы и реагировала на вызов устойчивого развития администрация Клинтона, которая приобрела репутацию одной из наиболее экологически ориентированных в истории США и не без оснований ставила себе в заслугу одновременное достижение заметного экологического прогресса и впечатляющего экономического роста.

**Степень изученности темы.** В США исследованию экологической политики 90-х гг., и, в частности, политики администрации Клинтона посвящено немало количество работ. Наиболее масштабная и комплексная из них – «Экологическая политика: Новые

направления для XXI века», изданная под редакцией Н.Вига и М.Крафта<sup>1</sup>. Наибольшее внимание в ней было уделено анализу президентского лидерства в области охраны окружающей среды, экологической политике в Конгрессе и реформированию ЭПА. Подчеркивалась противоречивость экологических усилий администрации Клинтона, республиканского Конгресса и других ключевых игроков, что авторы объясняли меняющимся характером экологической проблематики, низкой эффективностью в новых условиях многих традиционных механизмов и методов государственного экологического регулирования и сложностью выработки компромиссного и согласованного политического курса в такой ситуации, наложившейся на ситуацию достаточно конфликтного разделенного правления.

Аналитики Исследовательской службы Конгресса Дж.Блоджет, К.Коупленд, Дж.Маккарти, М.Рейч и Л.Широу осуществили скрупулезный и комплексный обзор законодательной и административной политики 1980-1990-х гг. в области охраны окружающей среды<sup>2</sup>, сосредоточившись на таких направлениях, как процесс модернизации и ресанкционирования важнейших экологических законов, регулятивная реформа, законы о чистом воздухе, чистой воде и Суперфонде и др.

Отдельные аспекты экологического курса администрации Клинтона в связи с анализом политической стратегии Демократической партии США 90-х гг. и возможности формирования на леволиберальной основе нового электорального большинства характеризовали в своей работе С.Гринберг и Т.Скокпол<sup>3</sup>. К.Коллинс дал анализ экологической составляющей платформы Демократической партии 1992 г.<sup>4</sup>. П.Роубер писал о влиянии политической конъюнктуры 90-х гг. на позицию президента Клинтона по экологическим вопросам<sup>5</sup>. Дж.Рауч обратил внимание на инерционность американского общественного мнения по экологическим вопросам и воздействие этого фактора на экологическую политику федеральной администрации<sup>6</sup>. Р.Каттнер, У.Маршалл, М.Пенн, Р.Боросадж, С.Гринберг проанализировали причины победы Клинтона на президентских

---

<sup>1</sup> Environmental Policy : New Directions for the Twenty-first Century / Ed. by Vig N., Kraft M. Wash., 1999.

<sup>2</sup> Blodgett J. Environmental Reauthorizations and Regulatory Reform : From the 104th Congress to the 106th. <http://www.cnie.org/nle/rsk-17.html>. 02.10.99; Blodgett J. EPA, Risk Assessment and Congress. <http://www.cnie.org/nle/rsk-2.html>. 02.10.99; Copeland C. Water Quality : Implementing the Clean Water Act. <http://www.cnie.org/nle/h 20-15.html>. 06.07.00; McCarthy J. Clean Air Act Issues in the 105th Congress. <http://www.cnie.org/nle/air-14.html>. 05.07.00 ; McCarthy J. Clean Air Act Issues in the 106th Congress. <http://www.cnie.org/nle/air-24.html>. 22.06.00; Reisch M. Superfund Reauthorization Issues in the 105th Congress. <http://www.cnie.org/nle/waste-17.html>. 06.07.00 ; Reisch M. Superfund Reauthorization Issues in the 106th Congress. <http://www.cnie.org/nle/waste-28.html>. 06.07.00; Schierow L-Jo. The Role of Risk Analysis and Risk Management in Environmental Protection. <http://www.cnie.org/nle/rsk-1.html>. 22.06.00.

<sup>3</sup> Greenberg S., Skocpol T. A Politics for Our Time // The New Majority: Toward a Popular Progressive Politics / Ed. by Greenberg S. etc. New Haven; L., 1997.

<sup>4</sup> Collins C. The Green Knight: Clinton's Chance – Environment // Mother Jones. Jan.-Febr. 1993. <http://moby.ucdavis.edu/GAWS/107/1Sierra/vjk.htm>. 27.04.99.

<sup>5</sup> Rauber P. Bill Clinton: Does He Deserve Your Vote? // Sierra. Sept.-Oct. 1996. <http://www.sierraclub.org/sierra/199609/sopres.html>. 17.11.99.

<sup>6</sup> Rauch J. America Celebrates Earth Day 1970 – For The 31st Time // National Journal. 2000. Apr. 28. <http://www.brook.edu/views/articles/rauch/20000428.htm> 10.07.00.

выборах 1996 г. и, в том числе, роль экологических вопросов в электоральной стратегии демократов<sup>7</sup>.

Роль вице-президента Гора и директора ЭПА К.Браунер в выработке и реализации экологической политики федеральной администрации анализировали К.Кэннон<sup>8</sup>, К.Уолш<sup>9</sup>, Дж.Бранеган<sup>10</sup>, Т.Ноах<sup>11</sup>, М.Лемоник<sup>12</sup>.

Немалое внимание было уделено исследованию регулятивной политики и реформированию ЭПА. Речь идет о работах У.Розенбаума, Е.Флешнер и Д.Нопман, Дж.Хокенстайна, Р.Ставинса и У.Брэдли, С.Тэйлора и М.Вейденбаума<sup>13</sup>.

Подходы администрации к реформированию отдельных экологических законов освещены в исследованиях Дж.Скоу, А.Крупника, Дж.Андерсон<sup>14</sup>.

Что касается итоговых оценок экологической политики администрации Клинтона, то большинство американских исследователей делали вывод о повышении статуса мероприятий по охране окружающей среды в общенациональной политической повестке дня, активизации усилий федеральной администрации по модернизации институтов государственного экологического регулирования и достижении целого ряда позитивных результатов. Вместе с тем, такие оценки, как правило, сочетались с констатацией непоследовательности, противоречивости экологического курса Клинтона-Гора, его чрезмерной зависимости от колебаний политической конъюнктуры и неспособности демократической администрации оправдать в полной мере те ожидания, которые были связаны с ее приходом к власти в 1993 г.

Следует также отметить, что при всей значительности числа работ по современной экологической политике (а среди них, если исключить публицистику, преобладают политологические) специальная и комплексная разработка американскими историками

---

<sup>7</sup> Kuttner R., Marshall W., Penn M., Borosage R., Greenberg S. Why Did Clinton Win? //

The American Prospect. March-April 1997. <http://www.prospect.org/archives/31/31-cntfs.html>. 11.11.99.

<sup>8</sup> Cannon C. The Old-Timers // National Journal. 1999. May 21. <http://www.nationaljournal.com/njstories/0521nj1.htm>. 28.11.99.

<sup>9</sup> Walsh K. Is He Clinton's Real Legacy? // U.S. News and World Report. 1997. Sept. 8. <http://www.usnews.com/usnews/issue/970908/...htm>. 12.09.99.

<sup>10</sup> Branegan J. Is Al Gore a Hero or a Traitor? // Time. 1999. Apr. 26. <http://cnn.com/ALLPOLITICS/time/1999/04/19/gore.html>. 22.04.99.

<sup>11</sup> Noah T. Albert the Brainiac // U. S. News and World Report. 1997. Jan. 27. <http://www.usnews.com/usnews/issue/27gore.htm>. 22.04.99.

<sup>12</sup> Lemonick M. The Queen of Clean Air // Time. 1997. July 7. [http://cgi.pathfinder.com/time/magazine/1997...the\\_queen\\_of\\_c.html](http://cgi.pathfinder.com/time/magazine/1997...the_queen_of_c.html). 22.04.99.

<sup>13</sup> Rosenbaum W. Escaping the «Battered Agency Syndrome»: EPA's Gamble with Regulatory Reinvention // Environmental Policy : New Directions for the Twenty-first Century / Ed. by Vig N., Kraft M. Wash., 1999; Fleschner E., Knopman D. Second Generation of Environmental Stewardship. <http://www.dleppi.org/print.cfm?contentid=767>. 14.08.00; Hockenstein J.B., Stavins R.N., Bradley W.W. Crafting the Next Generation of Market - Based Environmental Tools // Environment. May 1996; Taylor Jr. S. Dumb and Dumber – Courts and EPA Regulators // National Journal. 2000. Nov.7. <http://www.theatlantic.com/politics/nj/taylor2000-11-07.htm> 25.11.00; Weidenbaum M. Regulatory Process Reform : From Ford to Clinton. <http://www.cato.org/pubs/regulation/reg20n1a.html>. 25.11.99.

<sup>14</sup> Skow J. Earth Day Blues // Time. 1995. Apr. 24.

<http://www.time.com/time/magazine/archive/1995/950424/950424.essay.html>. 12.05.00; Krupnick A. Cleaning Up the Clean Air Act. <http://www.rff.org/news/releases/opinion.htm>. 23.09.99;

Anderson J.W. New Air Quality. [http://www.rff.org/resources\\_articles/files/newair.htm](http://www.rff.org/resources_articles/files/newair.htm). 09.06.00.

такой темы, как экологическая политика администрации Клинтона, по сути, только начинается.

В отечественной науке, в том числе исторической, американская экологическая политика стала предметом специального изучения во второй половине 1970-х гг., после создания в США современной политико-правовой системы охраны окружающей среды. Среди работ по этой теме в 70-80-е гг., безусловно, преобладали исследования социально-философского, правового и экономического характера. К числу наиболее важных и серьезных работ такого рода можно отнести монографические исследования В.И. Соколова, Е.Н. Лисицына, И.О. Красновой, и др.<sup>15</sup>.

Большее внимание американской экологической политике отечественные историки, политологи и социологи стали уделять в 90-е гг., что было связано, во многом, с усилением международных научных контактов, демократизацией российской политической системы, и, соответственно, возросшей актуальностью экологической проблематики.

В наиболее систематизированном виде анализ основных тенденций современной экологической политики как на международном уровне, так и в отдельных регионах мира был осуществлен Н.Г. Рогожиной<sup>16</sup>. Что касается современной американской экологической политики, и, в частности, экологической политики администрации Клинтона, то некоторые ее аспекты были затронуты в работах Н.Г. Рогожиной (например, основные факторы экологической политики, административные и экономические механизмы экологического регулирования), статьях В.Д. Писарева (реализация стратегии устойчивого развития), И.Л. Абалкиной, В.И. Соколова (взаимодействие экономики и институтов охраны окружающей среды) и др.<sup>17</sup>. Однако специального всестороннего исторического (как и политологического) исследования экологической политики администрации Клинтона в отечественной науке осуществлено не было, и данная работа является попыткой восполнить этот пробел.

**Предмет исследования.** Предметом диссертационного исследования является экологическая политика администрации Клинтона (1993 – 2001 гг.). Экологическая политика здесь понимается в узком смысле – как политический курс, направленный на защиту окружающей человека среды (водоемов, питьевой воды, воздушного бассейна, земли как среды проживания человека) от загрязнения посредством экологического

---

<sup>15</sup> Соколов В.И. Американский капитализм и проблема охраны окружающей среды. М., 1979; Лисицын Е.Н. Экологическая политика США ( Государственно-правовое регулирование охраны окружающей среды ). М., 1986; Краснова И.О. Экологическое право и управление в США. М., 1992.

<sup>16</sup> Рогожина Н. Г. Региональная экополитология. М., 1999.

<sup>17</sup> Там же; Она же. В поисках ответов на экологический вызов // Мировая экономика и международные отношения. 1999. № 9. С. 37; Писарев В.Д. США и стратегия устойчивого развития // США: Экономика, политика, идеология. 1998.

регулирования хозяйственной деятельности с целью минимизации рисков для жизни и здоровья людей и обеспечения высокого качества жизни.

Тем самым экологическая политика отделена от природоохранной деятельности (вместе с которой она составляет экологическую политику в широком смысле) – т.е. отделена от политического курса, направленного на охрану и сохранение природных ресурсов, таких как животный и растительный мир, земельные, лесные, минеральные ресурсы, природные парки и памятники и т.д.

Кроме того, изучение экологической политики администрации Клинтона в данном исследовании ограничено административно-территориальными рамками США, т.е. ее национальным аспектом, и институциональными рамками федеральных органов власти. Подобная дифференциация, связанная с определением предмета исследования, основывается на соответствующих разграничениях, принятых в экологической науке, четко отражена в международной и американской административно-политической практике и обусловлена целью и задачами исследования.

**Хронологические рамки исследования** охватывают период президентства Клинтона – 1993-2001 гг., однако, в случае необходимости расширения историко-сравнительного поля исследования осуществляется выход за данные хронологические границы, например, когда речь идет о сравнении по различным параметрам экологической политики администрации Клинтона и двух предшествующих республиканских администраций.

**Цель и задачи исследования.** Цель диссертационной работы заключается в том, чтобы исследовать экологическую политику администрации Клинтона в контексте социально-экономического, политического и социокультурного развития американского общества 90-х гг. XX в., охарактеризовать ее основные черты, выявить ее логику и эволюцию.

Поставленная цель определяет следующие основные задачи диссертационной работы:

1. Охарактеризовать американскую экологическую проблематику 90-х гг. и президентское лидерство в ее политической концептуализации, очертить контуры и проследить динамику политического курса администрации Клинтона в сфере охраны окружающей среды.

2. Проанализировать роль федеральной администрации периода 1993 – 2001 гг. в разработке и реформировании американского экологического законодательства.

3. Исследовать процесс разработки и реализации программно-целевых мероприятий по защите окружающей среды в институциональных рамках федеральной исполнительной власти.

**Методологической основой диссертации** является исторический институционализм – междисциплинарный подход, объединяющий теоретико-методологический инструментарий исторической науки и политологии. В центр внимания он ставит разнообразные институты как совокупность формальных и неформальных норм, правил и процедур. Исторический институционализм демонстрирует внимание как к социальным структурам, так и к действиям людей, имеющим различную логику в различных исторически складывающихся институциональных контекстах. Историко-институциональный анализ весьма чувствителен к контексту – именно в рамках определенного исторического, институционального и культурного контекста люди интерпретируют свои интересы, конструируют свои идентичности и делают свой выбор. Поэтому «исторические институционалисты рассматривают каузальность как контекстуальную. То есть они тяготеют к рассмотрению комплексных конфигураций факторов как таких, которые нерегулярно значимы (casually significant). Эти конфигурации выявляются через историко-сравнительное наблюдение...»<sup>18</sup>. Таким образом, исторический институционализм в значительной степени воспроизводит логику историзма, объединяя ретроспективный, историко-сравнительный, структурно-функциональный методы в широкой междисциплинарной перспективе.

**Источниковая база исследования.** Особенностью источниковой базы данной работы является то, что большинство использованных источников получены с электронных носителей, т.е. в форме электронных публикаций в сети Интернет и в базе данных Эбскохост (EBSCOhost). Это вызвано гораздо большей доступностью в тех условиях, в которых осуществлялось диссертационное исследование, электронных версий источников по сравнению с источниками на традиционных твердых носителях. Думается, это нормально и оправданно в условиях бурно развивающегося во всем мире, в том числе и в России, процесса информатизации гуманитарных наук.

Источниковая база исследования включает следующие категории источников:

1. документы Конгресса;
2. документы органов исполнительной власти;
3. документы политических партий и общественных организаций;
4. периодическая печать;
5. политическая публицистика;

---

<sup>18</sup> Immergut E. The Theoretical Core of the New Institutionalism // Politics & Society. March 1998.

6. материалы опросов общественного мнения;
7. материалы и данные веб-сайтов научно-исследовательских центров и общественно-политических сайтов сети Интернет.

Документы Конгресса являются источником ценной и обширной информации о политическом процессе в США, дающей представление о широком спектре партийных, групповых, ведомственных, региональных и иных политических интересов. Наиболее полно перипетии законотворческой работы и политические дебаты в Конгрессе представлены в «Протоколах Конгресса», протоколах слушаний в комитетах и подкомитетах Конгресса и «Дайджесте Конгресса».

Большую роль в обеспечении эффективной работы Конгресса, в том числе в выполнении функции контроля за деятельностью правительственных учреждений и ведомств, играет Исследовательская служба Конгресса. Эта служба, обладающая определенной автономией, осуществляет информационно-аналитическое обеспечение работы Конгресса, предоставляя отчеты Конгрессу (и широкой публике) по всем направлениям его деятельности, включая экологическую политику. Эти отчеты являются важным для данного диссертационного исследования источником, отличаясь если не беспристрастностью, то широтой информационного охвата, стремлением представить позиции разных сторон, аналитичностью и сдержанностью в оценках. Отчеты по экологической политике Исследовательской службы Конгресса доступными для публики в электронной форме делает Комиссия национального института по вопросам окружающей среды на своем веб-сайте<sup>19</sup>.

Документы органов исполнительной власти выступают в качестве важнейшего источника данных о роли администрации Клинтона в разработке и реализации американской экологической политики середины - второй половины 90-х гг. (они представлены прежде всего на сайтах Белого дома<sup>20</sup> и возглавлявшейся А. Гором комиссии «Обзор национального управления»<sup>21</sup>) и о различных направлениях деятельности важнейшего экологического федерального ведомства – ЭПА<sup>22</sup>.

Концептуальные подходы администрации Клинтона к проблематике устойчивого развития представлены в отчете президентского Совета по устойчивому развитию 1996 г. «Устойчивая Америка: Новый консенсус для процветания, возможностей и здоровой окружающей среды»<sup>23</sup>. Для понимания позиции (и политического позиционирования)

---

Database: EBSCOhost.

<sup>19</sup> The Committee for the National Institute for the Environment. [http:// www.cnie.org](http://www.cnie.org).

<sup>20</sup> The White House. [http:// www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov).

<sup>21</sup> National Performance Review. [http:// www.npr.gov](http://www.npr.gov).

<sup>22</sup> Environmental Protection Agency. [http:// www.epa.gov](http://www.epa.gov).

<sup>23</sup> Sustainable America: A New Consensus for Prosperity, Opportunity, and a Healthy Environment for the Future / The President's Council on Sustainable Development. Wash., 1996.

президента Клинтона по экологическим вопросам важны послания президента Конгрессу (взяты с сайта газеты «Вашингтон пост») и интервью с президентом (а также с его оппонентом Б. Доулом) периода президентской кампании 1996 г. (размещено на сайте исследовательского центра «Ресурсы для будущего»).

Из документов политических партий в работе использована платформа Демократической партии США 1992 г., дающая представление о предвыборной позиции демократов по вопросам охраны окружающей среды и устойчивого развития<sup>24</sup>.

Важной частью источниковой базы данного исследования является американская периодическая печать 90-х гг. Газетные и журнальные статьи позволяют понять тот социальный и ценностный контекст, воспроизвести тот интеллектуальный и психологический климат, в неразрывной связи с которыми и происходило формирование и осуществление политического курса администрации Клинтона в сфере защиты окружающей среды. Из газет были использованы главным образом ведущие американские газеты «Нью-Йорк таймс» и «Вашингтон пост». Журнальная периодика представлена изданиями, ориентированными на экологическую проблематику – «Энвиронмент», «Сьерра»; специализирующимися на освещении деятельности органов государственной власти – «ЭПА джорнал», «Конгрешнл квотерли», «Нэйшнл джорнал»; общеполитическими еженедельниками – «Ю.С. ньюс энд уорлд рипорт», «Тайм»; журналами мнений – «Интеллектуал-кэпитал», «Атлантик», «Америкэн проспект»; политологическими журналами – «Политикл сайенс квотерли», «Харвард политикл ривью» и др.

Немаловажное значение для понимания американской экологической проблематики, политической и экологической философии А. Гора и его сторонников имеет публицистическая книга вице-президента «Земля на чаше весов», вышедшая в 1992 г. и укрепившая в общественном сознании образ Гора как твердого и последовательного защитника окружающей среды<sup>25</sup>.

Для изучения американского общественного мнения по экологическим вопросам использованы данные опросов Института Гэллапа<sup>26</sup>, взятые с сайта этой организации.

Большую роль в организации американского политического процесса, прежде всего посредством выполнения экспертных и консультативных функций, играют различные научно-исследовательские центры («мозговые тресты»). Поэтому материалы и данные, взятые с их веб-сайтов, составили еще одну группу источников. Особую важность представляют материалы специализирующегося по проблемам экологической политики и

---

<sup>24</sup> 1992 Democratic Platform. <http://www.inform.umd.edu/EdRes/Topic/...Election92/Democratic/Platform/Preamble>. 28.11.99.

<sup>25</sup> Гор А. Земля на чаше весов: Экология и человеческий дух. М., 1993.

экологического менеджмента и, пожалуй, ведущего в этой сфере центра – «Ресурсы для будущего»<sup>27</sup>. Важны и материалы Института прогрессивной политики – аналитического центра Совета демократического руководства, который разрабатывал в 1980-1990-х гг. политическую платформу «новых демократов», в том числе по вопросам охраны окружающей среды<sup>28</sup>. В работе также использованы материалы либерального Брукингского института<sup>29</sup>, либертариистского института Катона<sup>30</sup> и общественно-политического веб-сайта «Общественная повестка дня»<sup>31</sup>.

Использованная в диссертации источниковая база вполне репрезентативна и позволяет разрешать поставленные в исследовании задачи.

**Научная новизна.** Диссертация является первым в отечественной науке специальным исследованием, в котором осуществлено комплексное изучение экологической политики администрации Клинтона. Методологическая основа данного исследования включает теоретико-методологический инструментарий не только исторической, но и политической науки, что позволяет говорить о его междисциплинарном характере, оправданном в контексте все более активного взаимодействия гуманитарных и социальных наук. Дается целостная картина американской экологической политики середины – второй половины 90-х гг. при конкретном освещении таких ее аспектов, как президентское лидерство в сфере охраны окружающей среды, реформирование институтов государственного экологического регулирования, экологическая политика в Конгрессе.

**Апробация и практическая значимость работы.** Основные положения и выводы диссертационного исследования были изложены и обсуждены на межрегиональных научных конференциях «Социальные институты в истории: ретроспекция и реальность», проходивших в Омском государственном университете в 1999, 2000, 2001, 2002 гг. Практическая значимость диссертации заключается в возможности использования ее материалов при создании трудов по современной экологической политике США, а также при подготовке лекционных курсов, спецкурсов и семинарских занятий по новейшей истории США.

---

<sup>26</sup> The Gallup Organization. <http://www.gallup.com>.

<sup>27</sup> Resources for the Future. <http://www.rff.org>.

<sup>28</sup> The Democratic Leadership Council & The Progressive Policy Institute. <http://www.dleppi.org>.

<sup>29</sup> The Brookings Institution. <http://www.brook.edu>.

<sup>30</sup> Cato Institute. <http://www.cato.org>.

<sup>31</sup> Public Agenda Online. The Inside Source for Public Opinion and Policy Analysis. <http://www.publicagenda.org>.

Результаты исследования могут быть использованы российскими органами государственной власти, политическими партиями и общественно-политическими организациями в процессе разработки и реализации политического курса, направленного на защиту окружающей среды.

## **II. Структура и основное содержание диссертации.**

Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованных источников и литературы.

Во введении обоснованы актуальность, научная новизна и практическая значимость темы диссертации, степень изученности проблемы, определены территориальные и хронологические рамки исследования, сформулированы цель и задачи работы, охарактеризованы ее источниковая база и методологическая основа.

**В первой главе** – «Администрация Клинтона и защита окружающей среды» – характеризуется американская экологическая проблематика 90-х гг. и президентское лидерство в ее политической концептуализации, определена направленность и прослежена динамика политического курса администрации Клинтона в сфере охраны окружающей среды.

**В первом параграфе первой главы** – «Американская экологическая проблематика 1990-х гг» – определяются те экологические проблемы, которые в качестве наиболее актуальных вошли в политическую повестку дня американского общества 90-х гг., заставляя администрацию Клинтона формировать определенный политический курс для их решения.

Экологические проблемы 90-х гг. разделены на две основные категории: на общие проблемы, бросающие вызов самим основам экологической политики и законодательства в том виде, в каком они существовали к началу 90-х гг., и на более конкретные, специфические проблемы, затрагивающие отдельные сферы экологической политики, такие как загрязнение воды, воздуха, токсичные отходы и т. д., и ставшие особенно актуальными именно в 90-е гг.

Среди вызовов, определявших содержание и динамику экологических дискуссий и политики федеральных властей США прошедшего десятилетия, выделены два важнейших. Первый из них – вызов устойчивого развития.

Концепция устойчивого развития, сформулированная под эгидой ООН в конце 80 – начале 90-х гг., основывается на экоцентристском, органическом и системном подходе, рассматривая человека как часть глобальной экосистемы и говоря не только о правах

человека, но и о правах природы, считая необходимым установить баланс между ними – в том числе в интересах выживания самого человечества. Устойчивое развитие как особая модель организации взаимоотношений человека и окружающей его среды по своим характеристикам существенно отличается от двух других основных концепций этих взаимоотношений, распространенных в США : «мудрого использования» и «уравновешивающего действия».

В параграфе проанализированы важнейшие причины и предпосылки возникновения и актуализации концепции устойчивого развития в США: международные, экономические, социальные и социокультурные, политические.

Безусловно, концепция устойчивого развития неоднозначна и не лишена внутренних противоречий. Интерпретации устойчивого развития весьма различны – от «минималистского» варианта, в котором устойчивое развитие понимается как экологически и социально корректный экономический рост, до варианта «максималистского», который предполагает необходимость радикального изменения модели экономического развития, характера потребления и образа жизни в сторону их «натурализации».

Вторым важнейшим экологическим вызовом в США к началу 90-х гг. стала проблема неэффективности многих традиционных механизмов и инструментов государственного экологического регулирования. В известной степени, эти механизмы оказались жертвой собственных успехов, выполнив задачу по устранению или уменьшению ряда наиболее заметных проявлений экологического кризиса в течение 70-80-х гг., и нуждались теперь в серьезном реформировании и дополнении новыми рычагами перед лицом экологических проблем «второго поколения».

Неэффективность и расточительность многих федеральных экологических программ вызывала все бóльшую озабоченность.

Во-первых, эта озабоченность была связана со стремлением общества и политической элиты как можно быстрее ликвидировать огромный дефицит государственного бюджета, повысить конкурентоспособность американских товаров на международных рынках, сделать американское федеральное правительство более эффективным и менее расточительным и бюрократизированным. Во-вторых, все более пристальное внимание и озабоченность общества по поводу растущей неэффективности и высокой стоимости экологического регулирования было обусловлено и меняющимся характером экологических проблем. Если в 70-е гг., когда река Кайахога была охвачена огнем и из заводских труб валил черный дым, выгоды от экологических требований были очевидны, то в 90-е гг., когда все большую роль играло загрязнение из неточечных,

косвенных источников, таких как сельскохозяйственные стоки, взаимосвязь между стоимостью соответствия экологическим стандартам и соответствующими выгодами становилась более тонкой и неопределенной.

В условиях 90-х гг. ограниченность административных «командно-контрольных» методов становилась все более очевидной и росло осознание необходимости активно внедрять экономические рыночные инструменты регулирования и развивать механизмы партнерства и сотрудничества между заинтересованными сторонами.

Среди основных предметных разделов экологической проблематики 90-х гг. в работе выделены и проанализированы такие как проблема экологической справедливости, проблема разрастания городов, Суперфонд (главная федеральная программа по очистке мест концентрации опасных отходов), проблема чистого воздуха, проблема чистой воды и безопасной питьевой воды.

Во **втором параграфе первой главы** – «Экологический курс администрации Клинтона в политическом контексте 1990-х гг.» – очерчены контуры и прослежена динамика экологического курса администрации Клинтона, дан анализ президентского лидерства в сфере охраны окружающей среды в социально - политическом контексте 1990-х гг.

В 1993 г. к власти пришла демократическая администрация, которая рассматривала инвестиции в защиту окружающей среды как инвестиции в разумный экономический рост. Вскоре своим исполнительным указом президент Клинтон создал в рамках Исполнительного управления президента Совет по устойчивому развитию. Однако администрация в первые два года так и не взяла инициативу в сфере экологической политики в свои руки, чем не замедлили воспользоваться республиканцы.

На промежуточных выборах 1994 г. республиканцы нанесли серьезное поражение демократам, впервые за 40 лет установив контроль над обеими палатами Конгресса. Эта победа была расценена консервативными республиканцами, прежде всего в палате представителей, спикером которой стал Гингрич, как мандат на радикальные перемены, в том числе в сторону экологического дерегулирования. К осени 1995 г. республиканцы Гингрича, встретив отпор, изменили тактику и решили осуществить экологическое дерегулирование обходным путем – через законопроекты о федеральном бюджете на 1996 финансовый год, сокращая финансирование экологических ведомств и экологических законов под предлогом борьбы с дефицитами государственного бюджета.

Президент не только не ушел в глухую оборону, но перешел в наступление и осенью 1995 г. пошел на риск, наложив вето на республиканский проект бюджета, в результате чего миллионы федеральных служащих оказались на время без зарплаты. По сути дела,

именно с этих событий началось политическое возрождение президента Клинтона. Вместе с тем Клинтон, учитывая уроки 1994-1995 гг., вынужден был осуществить стратегическую перегруппировку по всему спектру политических (в том числе и экологических) вопросов.

В начале 1996 г. он заявил, что «эра большого правительства завершилась» и задача ликвидации дефицита государственного бюджета является для него приоритетной. Однако он выдвинул совершенно другую, по сравнению с республиканской, и оказавшуюся выигрышной стратегию достижения бюджетного баланса. Клинтон настаивал на максимальном стимулировании экономического роста, что должно было привести к значительному увеличению общего объема налоговых поступлений в бюджет, а не на бездумном урезании государственных программ. В то же время начинается реинвентаризация ЭПА на основе неопрогрессистского принципа «меньшая стоимость правительства при его большей активности и эффективности».

Таким образом, Клинтону в результате удачного политического маневра и возрождения своей прагматической неопрогрессистской платформы удалось прочно занять политический центр, что и принесло ему победу на президентских выборах 1996 г.

В ситуации «разделенного правления» 1997 - 2001 гг. в отношениях между Белым домом и Конгрессом сохранялась довольно значительная конфликтность. В сфере экологической политики отсутствие значительных компромиссов проявилось прежде всего в том, что, несмотря на истечение к середине 90-х гг. законодательно санкционированных сроков для очередного обновления крупнейших экологических законов США, ни один из них за 4 года второго президентского срока Клинтона не был модернизирован. За весь период его президентства был реформирован в соответствии с новой проблематикой и новым уровнем развития науки только закон о безопасной питьевой воде (произошло это в 1996 г.).

Вместо концентрации усилий на создании правовых рамок для обеспечения экологической модернизации (опасаясь, что открытие действующих экологических законов для пересмотра в условиях контроля республиканцев над Конгрессом могло привести на практике не к их модернизации, а к ослаблению), администрация дистанцировалась от Конгресса и значительно активизировала с 1995-1996 гг. использование административных рычагов для достижения этой же цели. Реинвентаризация ЭПА, соответственно, осуществлялась также административными методами.

Безусловно, активное использование Клинтонем и его командой инструментов «административного президентства» способствовало расширению автономии и

активизации экологических ведомств и достижению целого ряда позитивных результатов в деле защиты окружающей среды. Однако возростающая автономия ЭПА и Министерства внутренних дел в вопросах административной интерпретации и операционализации существующих законов с течением времени все чаще встречала озабоченность и противодействие со стороны законодателей и судей. Кроме того, ограничение администрацией своей законодательной активности, принося определенную краткосрочную политическую выгоду, противоречило, по мнению немалого числа экспертов и политиков, объективной потребности в принятии экологического законодательства второго поколения, без которого крупномасштабная и перспективная экологическая модернизация страны была невозможна.

Во **второй главе** – «Основные направления экологической политики администрации Клинтона» – проанализирована роль федеральной администрации периода 1993 – 2001 гг. в разработке и реформировании американского экологического законодательства и исследован процесс разработки и реализации федеральных экологических программ.

В **первом параграфе второй главы** – «Регулятивная реформа в Конгрессе» – определена позиция и дан анализ действий администрации Клинтона по вопросу о реформировании и модернизации системы государственного экологического регулирования, прежде всего в ходе разработки законодательства о регулятивной реформе в Конгрессе.

В 90-е гг. большинство участников экологической политики рассматривали анализ издержек-выгод и оценку рисков как средства, которые должны использоваться для решения важных проблем в системе экологического регулирования. Однако существовали (и продолжают существовать) серьезные разногласия по поводу того, насколько ценны и качественны эти инструменты, и какую роль они должны играть в процессе принятия экологических решений.

Администрация Клинтона в целом находилась на стороне оппонентов придания оценке рисков и анализу «издержки-выгоды» приоритетной роли в процессе принятия регулятивных решений, явно или неявно противодействуя, в частности, их узаконению (по крайней мере, в виде масштабного общего закона о регулятивной реформе). Клинтон и Гор критически относились к преимущественно республиканским идеям регулятивной реформы и «регулятивного освобождения», которые в такой комбинации они считали отголоском «рейгановской революции» с ее ностальгией по эпохе невмешательства правительства в свободную игру рыночных сил. Для администрации Клинтона-Гора с ее отношением к правительству как к позитивной силе, создающей условия для решения общественных проблем, как генератору прогрессивных инноваций, нуждающемуся для

полного раскрытия своего потенциала в определенной перестройке, вышеуказанные идеи представлялись ретроградными и опасными для общества.

Блокирование в Конгрессе 103-го созыва законопроекта о придании ЭПА министерского статуса (большинство законодателей подчеркивали, что Клинтон, победив на выборах с лозунгом создания более эффективного, ответственного и компактного правительства и согласившись сотрудничать с Конгрессом в этом направлении, фактически пошел на увеличение правительственного бюрократического аппарата, что недопустимо), а также победа республиканцев на промежуточных выборах 1994 г. и развернувшаяся затем острая борьба по поводу регулятивной реформы в 104-м Конгрессе стали важнейшими факторами, которые активизировали усилия администрации по модернизации регулятивного процесса в рамках реинвентаризации правительства.

Чем сильнее сторонники реструктуризации правительства на основе принципа «выгоды оправдывают издержки» старались кодифицировать свою регулятивную повестку, тем активнее была администрация Клинтона в осуществлении реинвентаризации правительства, сочетающей сохранение строгих стандартов экологической безопасности и создание стимулов и возможностей для бизнеса достигать их более гибким и экономичным способом. Клинтон представлял свои усилия по повышению эффективности работы правительства как отвечающую интересам общества альтернативу попыткам республиканцев демонтировать систему государственного регулирования.

В 1996 г. было осуществлено компромиссное реформирование закона о безопасной питьевой воде (СДВА). Компромисс стал возможным также потому, что экологическая катастрофа в г. Милуоки в 1993 г. и ряд менее масштабных инцидентов (в том числе в Нью-Йорке и Вашингтоне) показали существование серьезных реальных рисков для здоровья людей в сфере питьевого водоснабжения, что оправдывало «экологическую тревожность» демократов и их предложения об адекватном информировании граждан относительно качества и безопасности их питьевой воды. Одновременно, эти инциденты продемонстрировали неспособность регулятивной структуры СДВА в том виде, в каком он существовал до 1996 г., сфокусировать деятельность ЭПА на минимизации именно реальных рисков, что оправдывало предложения республиканцев о введении в СДВА процедур сравнительного анализа и ранжирования рисков.

В допустимых, по ее мнению, пределах администрация Клинтона шла на компромиссы, согласившись, например, на законодательное упразднение «нефинансируемых мандатов» и внесение поправок, придававших бóльшую гибкость СДВА. Однако большинство важнейших экологических законов в годы президентства

Клинтон так и не было пересмотрено и обновлено в Конгрессе, что стало платой за избранную администрацией тактику сдерживания усилий оппонентов и достижения выигрыша во времени (впрочем, это было и результатом усилий регулятивных реформаторов по подрыву традиционной, оформившейся в 60-70-е гг., модели регулярного пересмотра и обновления крупнейших экологических законов).

**Во втором параграфе второй главы – «Роль администрации Клинтон в разработке и реформировании американского экологического законодательства» – рассмотрены действия федеральной администрации в сфере модернизации важнейших американских экологических законов.**

За годы президентства Клинтон не был ресанкционирован и реформирован закон о Суперфонде. Законодательные планы администрации по обновлению Суперфонда начали увязать уже в рутинной и осторожной атмосфере 103-го Конгресса и лишились всяких шансов на успех в «захваченном» республиканцами 104-м Конгрессе. Соответственно, ЭПА стало воплощать в жизнь многие свои предыдущие законодательные инициативы в области Суперфонда административными средствами. На этом пути были достигнуты существенные успехи. Эти успехи убедили администрацию и национальные экологические группы в том, что Суперфонд в достаточной степени исправлен и что более широкая законодательная реформа является излишней и, возможно, опасной. Они также считали, что некоторые из предлагаемых изменений в правилах ответственности сократят правительственное влияние за столом урегулирования и в суде. Многие республиканские законопроекты, переносившие основную часть финансового бремени по очистке с потенциально ответственных сторон на федеральное правительство и ослаблявшие требование переработки токсичных отходов ( и предполагавшие, например, возможность их консервации), были отвергнуты администрацией демократов по причине нарушения важнейшего для нее принципа: «Загрязнитель должен платить» и угрозы ослабления стандартов экологической безопасности.

В сфере охраны воздушного бассейна от загрязнения, администрация Клинтон не проявляла желания пересмотреть закон о чистом воздухе, опасаясь того, что она не сможет проконтролировать последствия этого шага в республиканском Конгрессе. Ее позиция в немалой степени подкреплялась тем, что закон о чистом воздухе являлся, по общему мнению, наиболее успешно функционирующим и популярным американским экологическим законом, обеспечившим за последнюю четверть века большие достижения в снижении загрязнения воздуха. К тому же значительные поправки 1990 г. к закону, по мнению администрации, создавали далеко не использованный резерв для оперативного и

адекватного решения многих сохраняющихся и новых проблем в этой сфере административным путем.

С другой стороны, республиканцы в Конгрессе в этом вопросе проявляли крайнюю осторожность, опасаясь быть обвиненными, как в 1995-1996 гг., в антиэкологических настроениях. Не случайно, что в сфере чистого воздуха за весь период президентства Клинтона они не выдвинули ни одного законопроекта о масштабном реформировании данного закона, ограничиваясь незначительными законопроектами, обозрением правительственных регулятивных мероприятий и во многом полагаясь на судебный арбитраж.

Наиболее масштабная и активная за весь период президентства Клинтона попытка ресанкционировать и значительно изменить закон о чистой воде была предпринята республиканским большинством в палате представителей 104-го Конгресса в рамках реализации «Контракта с Америкой». Билль о поправках к закону о чистой воде, по замыслу его авторов, должен был сделать закон о чистой воде более гибким и облегчить регулятивное бремя для бизнеса, штатов, местных органов власти и землевладельцев.

Поддержанный многими предпринимательскими организациями, властями штатов и местными органами власти, билль однако встретил оппозицию со стороны как экологических организаций, так и администрации Клинтона, назвавших его «законом о грязной воде». Последние были поддержаны и частью умеренных республиканцев в обеих палатах Конгресса, которые также усмотрели в этом законопроекте не столько исправление недостатков, сколько свертывание существующей защиты. В итоге закон не был ресанкционирован и исправлен, а администрация, как и в случае с большинством других важнейших направлений экологической политики, сосредоточилась на разработке и осуществлении новаторских программ с целью более эффективного практического осуществления действующего закона.

Единственным крупным экологическим законом, существенно реформированным в годы президентства Клинтона, стал закон о безопасной питьевой воде. Этому способствовало то, что к середине 90-х гг. в стране в целом, и в том числе среди политиков, возникло согласие относительно того, что американская система обеспечения населения безопасной питьевой водой подорвана, что здоровью и даже жизни многих американцев в этой сфере угрожает реальная опасность. Реформированный СДВА, по мнению ряда экспертов и политиков, можно действительно назвать экологическим законом второго поколения, чья регулятивная логика и структура соответствовала многим важным характеристикам концепции устойчивого развития.

**В третьем параграфе второй главы** – «Реинвентаризация» Агентства по охране окружающей среды и реализация федеральных экологических программ – исследован процесс разработки и реализации программно-целевых мероприятий по защите окружающей среды в институциональных рамках федеральной исполнительной власти.

Поскольку ЭПА является крупнейшим регулятивным агентством США, то именно его реинвентаризация стала важнейшей составляющей усилий администрации Клинтона по реформированию системы экологического регулирования и экологического менеджмента. Суть реинвентаризации заключалась в том, чтобы на основе здравого смысла выработать способы достижения лучшей защиты здоровья людей и окружающей среды с большей гибкостью и меньшей стоимостью.

Стратегия реинвентаризации ЭПА включала в себя две составляющие. Во-первых, это рационализация и обновление существующих ключевых программ ЭПА. Эти улучшения включали использование рыночных стимулов для поощрения предотвращения загрязнения и повышения операциональной гибкости; рационализацию процессов получения одобрения на выбросы, согласование требований разных программ, разработку и внедрение разрешений комплексного характера – по сферам загрязнения и для объектов в целом; ликвидацию излишних требований и предоставление большей свободы в выборе методов мониторинга, сокращение требований для поощрения отличного экологического исполнения.

Во-вторых, это разработка и практическая проверка новых, более комплексных и системных подходов к защите окружающей среды, которые лучше соответствуют современным экологическим вызовам. Здесь речь шла об испытании новых подходов, которые интегрируют экологические требования по секторам, отраслям или отдельным объектам, обеспечении добровольного экологического контроля и постоянного улучшения экологического исполнения со стороны объектов регулирования; защите окружающей среды на уровне общин; улучшении сбора и распространения экологической информации.

Двумя наиболее масштабными инновационными проектами ЭПА, направленными на достижение большей результативности экологического исполнения, были Инициатива здравого смысла и Проект XL.

Многие аналитики и наблюдатели, пристально следившие во второй половине 90-х гг. за реализацией стратегии реинвентаризации ЭПА, отмечали положительную динамику проводимого реформистского курса, отдавая должное успехам и называя некоторые результаты многообещающими. Инновационные проекты ЭПА были встречены, по крайней мере, со сдержанным оптимизмом и многими в Конгрессе. Вместе с тем, имела

место и серьезная критика в адрес ЭПА. Наиболее серьезным недостатком деятельности ЭПА по реинвентаризации являлись нежелание и/или неспособность администрации Клинтона создать, во взаимодействии с Конгрессом, законодательную базу, совершенно необходимую для изменения самой парадигмы экологического регулирования и, соответственно, для превращения инновационных экспериментов ЭПА в совершенно легальные, общепринятые и эффективные инструменты экологического менеджмента.

По общему мнению, ЭПА под руководством К. Браунер в годы президентства Клинтона осуществляло очень энергичную, напористую (а по выражению критиков – агрессивную) регулятивную стратегию. Наиболее значительными регулятивными мероприятиями были такие как ужесточение стандартов для находящихся в воздухе микрочастиц сажи и озона; предложение новых стандартов, снижающих содержание серы в бензине и сокращающих вредные выбросы в атмосферу легковых автомобилей и легких грузовиков; удвоение числа химикатов, по которым компании должны предоставлять отчеты в Опись токсичных веществ и др.

В сфере бюджетно-финансового обеспечения деятельности федеральных экологических ведомств администрация Клинтона стремилась поддерживать их адекватное финансирование в условиях «фискальной ответственности» и борьбы с дефицитом госбюджета, ставших императивом американской политики 90-х гг. Бюджет ЭПА возрастал в эти годы сравнительно небольшими темпами: с 6 млрд. долл. в 1993 фин. г. до 7,6 млрд. долл. в 2000 фин. г. Вместе с тем следует отметить сам факт постоянного приращения средств в бюджете этого ведомства, а также то, что его размер к концу 1990-х гг. был вполне сопоставим с бюджетом некоторых министерств – например, Министерства внутренних дел.

Особое место в ряду экологических мероприятий администрация Клинтона отводила своему участию в разработке и реализации стратегии устойчивого развития. В 1996 г. президентский Совет по устойчивому развитию опубликовал доклад «Устойчивая Америка: Новый консенсус для процветания, возможностей и здоровой окружающей среды». Доклад содержал ключевые принципы национальной стратегии устойчивого развития, сформулированные на их основе десять главных целей этой стратегии и рекомендуемые экономические, политические и административные изменения, дающие возможность институтам и индивидам быстро продвигаться в сторону устойчивого развития.

Процесс институционализации норм и практик устойчивого развития, по мысли президента Клинтона и президентского совета, должен был стать процессом долговременным, опирающимся на постепенно формирующееся новое общественное

мнение и новую перспективу рассмотрения общественных проблем, основанном на договорных взаимоотношениях и координации деятельности институциональных структур (правительства, политических партий, корпораций и др.) и неинституциональных, сравнительно неструктурированных общностей (территориальных общностей, общественных движений и гражданских инициатив). Процесс разработки и реализации стратегии устойчивого развития в США в годы президентства Клинтона был, по сути, общенациональным экспериментом, который питался энергетикой социальных движений и коммунитарных инициатив, игравших роль полигона для испытания альтернативных ценностей, образа жизни и социально-экономических отношений, координировался и стимулировался сверху со стороны части американского истеблишмента и сочетал, вполне в американском духе, утопический максимализм, стремление к созданию идеального общественного устройства и прагматизм, склонность считаться с человеческой природой и экономическими законами.

**В заключении** подведены итоги исследования и сформулированы основные выводы.

Список экологических достижений администрации Клинтона достаточно обширен и внушитель. С 1993 по 2000 гг. число американцев, дышащих чистым воздухом, возросло на 44 млн., а число пьющих более чистую воду из водопроводного крана – на 34 млн. Были предприняты меры по реформированию и модернизации американской системы государственного экологического регулирования.

Впервые с начала «экологической эры» на рубеже 60-70-х гг. именно в годы президентства Клинтона имело место сочетание беспрецедентного экономического подъема и энергичной экологической политики федеральной администрации. Однако утверждать на этом основании о выходе американской экологической политики в данный период на качественно новый уровень, соответствующий парадигме устойчивого развития, было бы явным преувеличением. Осуществляя свои экологические мероприятия, администрация Клинтона в основном руководствовалась принципами доминирующей в США в последние несколько десятилетий парадигмы уравнивающего действия.

В основе активизации экологической политики лежала убежденность в том, что богатая нация, тем более в период экономического бума, может позволить себе не урезать расходы на защиту окружающей среды и с помощью строгих экологических стандартов и принуждения загрязнителей к исполнению экологических законов имеет возможность эффективно контролировать загрязнение, устраняя шаг за шагом дополнительные количества опасных веществ. Экологическое регулирование стало более энергичным

прежде всего в связи с благоприятной экономической конъюнктурой – именно последняя делает возможной эффективную экологическую защиту. Экономический рост как главное условие повышения качества жизни (в том числе и его экологической составляющей), расширение материального потребления, но не изменение образа жизни на путях ограничения потребления и сокращения объема отходов, разработки и использования альтернативных продуктов и источников энергии, что часто считают основой модели устойчивого развития, – таким образом были расставлены акценты в деятельности федеральной администрации.

Клинтон действовал как достаточно реалистичный и искусный политик, ограниченный в своих поступках наличным состоянием общественных институтов и общественного мнения. Большинство американцев оказались явно не согласны с необходимостью отказа от ценностей и образа жизни «дисфункциональной цивилизации» во имя «превращения спасения окружающей среды в центральный организационный принцип цивилизации», к чему их призывал в своей книге «Земля на чаше весов» А. Гор.

По сути, администрация Клинтона способствовала адаптации институтов экологического регулирования, созданных в 60-70-е гг., к потребностям постиндустриальной экономики и неолиберальной модели экономического роста 90-х, и именно в этом смысле мы можем говорить о примирении экономических и экологических целей, но не в смысле прорыва к устойчивому развитию. Придерживаясь «минималистской» интерпретации устойчивого развития, она на практике отдавала предпочтение не столько устойчивому развитию как органичной интеграции экономической системы в более широкую экологическую систему, сколько устойчивому росту, т.е. экономическому росту, уравновешенному экологической защитой и восстановлением.

В условиях, когда большинство представителей американской политической и экономической элиты и рядовых американцев воспринимали устойчивое развитие в лучшем случае как экологически корректный экономический рост, как многообещающую, но не самую близкую перспективу, в худшем – как утопию радикальных интеллектуалов, требующих жертвенного самоограничения, «натурализации» и примитивизации жизни, актуальным представляется замечание известного политолога Т. Лоуи: «Это дает нам право задать действительно операциональный вопрос, который Милтон Фридман задал тридцать лет назад на одной из первых конференций по проблемам защиты окружающей среды: сколько загрязнения мы можем себе позволить?».

Когда администрация Клинтона ориентировалась на этот принцип, республиканский Конгресс, при всей противоречивости его позиции по экологическим вопросам, делал

встречные компромиссные шаги. Наиболее важным компромиссом, основанном на взаимном реализме, стало принятие поправок к СДВА в 1996 г. В данном случае демократы согласились заменить регулятивный принцип «обеспечения адекватной грани безопасности» на более операциональный, стоимостно-эффективный и адекватный современным экологическим рискам принцип максимально приемлемой степени ущерба, что серьезно модернизировало СДВА и позволило интегрировать в него целый ряд принципов реалистично интерпретированного устойчивого развития.

Когда же демократическая администрация шла по пути бескомпромиссного проведения в жизнь регулятивной стратегии, основанной на представлении о достижимости адекватной грани безопасности, то, как в случае с ужесточением стандартов для озона и микрочастиц, это вызывало широкую и небезосновательную критику такого подхода за недостаток реализма, игнорирование сравнительного анализа рисков и следование «закону уменьшающихся выгод».

Признавая, что со стороны федеральной администрации в области экологической политики имели место и непоследовательность, и упущенные возможности (прежде всего в налаживании конструктивного взаимодействия с умеренными республиканцами в Конгрессе), и амбициозные, но непродуманные экспромты, в заключение следует еще раз отметить, что демократическая администрация Клинтона-Гора придала мероприятиям по охране окружающей среды новый динамизм, способствовала модернизации институтов государственного экологического регулирования, повысила статус экологической политики в иерархии общенациональных приоритетов и внесла проблематику устойчивого развития в общенациональную повестку дня, стимулируя общественный диалог и поиск адекватных ответов на новейшие экологические вызовы.

#### **По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:**

1. Администрация Клинтона и некоторые направления модернизации институтов экологического регулирования // Социальные институты в истории. Материалы научных конференций. ОмГУ. Омск, 2000. С.47-53.

2. Законопроект о придании агентству по охране окружающей среды министерского статуса и экологическая политика администрации Клинтона // Вестник Омского университета. 2000. № 1. С. 70-73.

3. О некоторых проблемах соотношения внутривнутриполитических и внешнеполитических аспектов участия США в реализации стратегии устойчивого

развития // Молодые международники Сибири. Доклады на «Зимней школе по проблемам международных отношений». Томск, 2000. С. 44-49.

4. Администрация Клинтона и регулятивная реформа в Конгрессе // Социальные институты в истории: ретроспекция и реальность. Материалы шестой межвузовской региональной научной конференции. Омск, 2002. С.137-143.

5. Разработка и реализация стратегии устойчивого развития США в период президентства Клинтона // Социальные институты в истории: ретроспекция и реальность. Материалы пятой межвузовской региональной конференции, Омск, 2003. С. 117-122.