

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.23.20>

ЗАСАДИ ФЕДЕРАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ТА РЕГУЛЮВАННЯ СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ В СФЕРІ ЗАХИСТУ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Митошоп Владислав Володимирович,
аспірант кафедри теорії держави
і права, конституційного права
та державного управління
(Дніпровський національний
університет імені Олеся Гончара,
м. Дніпро, Україна)
<https://orcid.org/0000-0002-9152-8999>

Стаття присвячена дослідженню засад федерального управління та регулювання США в сфері захисту навколишнього природного середовища. Актуальність дослідження визначається тим, що глобалізаційні процеси, що відбуваються в світі, призводять до економічної, правової, політичної та культурної інтеграції і уніфікації, що в свою чергу пришвидшує розвиток певних суспільних процесів та відносин в різних країнах. Тому виникає необхідність в оперативному реагуванні владних структур держав на виклики сучасності. Країни, що розвиваються, знаходяться в більш складній ситуації, в порівнянні з розвинутими країнами, оскільки, остаточно не сформувавши, як правило, чіткого бачення ведення державної політики, вони стикаються з необхідністю врегулювати певні нові сфери суспільного життя, для врегулювання котрих не вистачає практичного досвіду та глибини наукового вивчення даних процесів. Саме такою сферою для України є захист навколишнього природного середовища як невід'ємної частини внутрішньої та зовнішньої політики держави. Дослідження досвіду США в даній сфері надає важливий теоретичний та практичний інструментарій, яка дозволить більш якісно та ефективно здійснювати національну екологічну політику держави.

Досліджуючи засади федерального управління та регулювання Сполучених Штатів Америки в сфері захисту навколишнього природного середовища, в статті було визначено, що шляхом ведення тривалої екологічної політики США створили базу екологічного законодавства, яке дозволило суттєво покращити стан навколишнього середовища в країні. Створення різноманітних екологічних програм, котрим передували тривалі політичні та законодавчі процеси, дозволили досягти певного компромісу між потребами суспільства в безпечному для життя середовищі та потребами країни в економічному розвитку. Крім того, визначальним є те, що громадяни США мають законодавчо закріплену можливість звернення до суду, в разі нездатності федеральних органів влади, публічних органів управління штатів, місцевого самоврядування самостійно вирішити проблеми в сфері захисту навколишнього середовища.

Ключові слова: екологічне законодавство США, державне управління, екологічна політика, глобалізація, державний розвиток, захист навколишнього природного середовища.

THE FUNDAMENTALS OF THE UNITED STATES FEDERAL GOVERNANCE AND REGULATION IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

Mytoshop Vladyslav Volodymyrovych,
Postgraduate Student at the Department
of Theory of Law, Constitutional Law
and Public Administration
(Oles Honchar Dnipro National
University, Dnipro, Ukraine)
<https://orcid.org/0000-0002-9152-8999>

The article is devoted to the study of the fundamentals of the United States federal governance and regulation in the field of environmental protection. The relevance of the study is determined by the fact that globalization processes taking place in the world lead to economic, legal, political and cultural integration and unification, which in turn accelerates the development of certain social processes and relations in different countries. Therefore, there is a need for rapid responses of government agencies to current challenges. Developing countries are in more difficult situation than developed countries, because, having not finally formed a clear vision of public policy, they face the need to regulate certain new areas of public life, lacking practical experience and depth of scientific researches of these processes. Such an area for Ukraine is environmental protection as an integral part of domestic and foreign policy. The study of the United States experience in the area provides important theoretical and practical tools that will allow better and more effective implementation of national environmental policy.

Examining the fundamentals of the United States federal governance and regulation in the field of environmental protection, in the article was defined that, pursuing a long-term environmental policy, the United States has created a framework of environmental legislation that has significantly improved environment. Creation of various environmental programs, which were preceded by long political and legislative processes, allowed to reach a compromise between the needs of society in a safe environment and the needs of the country in economic growth. In addition, it is crucial that the United States citizens have the legal right to apply to court if federal authorities, public administrations and local governments are unable to solve environmental problems on their own.

Key words: the U.S. environmental law, public administration, environmental policy, globalization, public development, environmental protection.

Постановка проблеми і актуальність обраної тематики. Сучасні глобалізаційні процеси, що відбуваються в світі, призводять до економічної, правової, політичної та культурної інтеграції і уніфікації, а також пришвидшують розвиток суспільних відносин настільки, що країни більше не мають часу на їх обмірковування протягом десятиліть, як це відбувалося всього декілька десятиліть років тому. Сполучені Штати Америки (далі – США), на відміну від України, мали можливість вирішувати питання державного управління та ведення політики, зокрема екологічної, протягом десятиліть, вибудовуючи ієрархічну структуру державних органів, визначаючи їх повноваження, розмежовуючи юрисдикцію штатів та федеральної влади, створюючи інститути громадського контролю тощо. У такий спосіб, країна поступово адаптувалася до постійного пришвидшення розвитку суспільних відносин. Але навіть США маючи значний досвід державного управління зіткнулася з проблемою ефективного прийняття рішень. Дана проблема ще більш яскраво прослідковується в країнах, що розвиваються, які швидше проходять етапи розвитку суспільних відносин, а політична

еліта не готова адаптуватися до подібних змін. Як результат, держави не здатні ефективно реагувати та врегульовувати нові суспільні відносини, чи врегульовують їх без належного наукового дослідження. Таким чином, дослідження засад федерального управління та регулювання США в сфері захисту навколишнього природного середовища є актуальним та несе в собі цінні теоретичні і практичні орієнтири для українських законодавців в сфері врегулювання екологічних відносин в Україні.

Аналіз наукових публікацій. Дослідженню даного питання присвячені праці Р. Хана, Е. Уоррена, Г. Мерчанта, Н. Віга, М. Крафта, В. Базбі, Д. Адельмана, К. Енгеля, Т. Моррісона, котрі критично підійшли до розгляду системи федерального управління та регулювання США в екологічній сфері, висвітливши позитивні та негативні аспекти політико-правових процесів, які відбуваються всередині країни.

Дослідження внутрішньої та зовнішньої політики США розглядало багато вітчизняних вчених, серед яких М.В. Кравчук, П.П. Войтович, О.І. Репецька, Ю.Я. Тишкун, Д.Л. Тарасенко, Н.В. Пильгун, В.М. Калашников, В.С. Петрінко, Т.В. Гардашук та ін. Вони розглядають Сполучені Штати як одну з провідних країн світу, яка має багатий досвід ведення екологічної політики, котрий необхідно вивчати українським науковцям та законодавцям з метою здійснення ефективного управління в екологічній сфері.

Мета статті. Метою даної статті є дослідження засад федерального управління та регулювання США в сфері захисту навколишнього природного середовища.

Виклад основного матеріалу. Всі три гілки влади США здійснюють контроль над важливими аспектами федеральної екологічної політики. Федеральне законодавство сьогодні відіграє роль визначального джерела права США в регулюванні питань економіки, фінансів, оборони, трудових відносин, охорони природи і інших загальнодержавних проблем, а також митних правил, правил торгівлі між штатами, авторських прав, патентних відносин тощо [17, с. 82]. Конгрес приймає закони, а також має певний неофіційний контроль за тим, як закони виконуються. Офіційна відповідальність за виконання законів покладена на виконавчу владу. Зокрема, Агенція з охорони навколишнього середовища (далі – АОНС) головним чином відповідає за адміністрування більшості природоохоронних законів, хоча Міністерство внутрішніх справ та Міністерство сільського господарства також відіграють важливу роль в різних сферах екологічної політики. АОНС, як правило, є домінуючим адміністративним органом у розробці та промульгації нормативних актів в сфері захисту екології, хоча було здійснено низку помітних дій з боку інституту адміністрації президента, урядових відомств та інших контролюючих органів США впливати на екологічну політику. Приклади таких спроб включають політику, пов'язану зі стандартами пробігу транспортних засобів та запровадженням альтернативного палива [7, с. 308]. Невід'ємним джерелом конфлікту між АОНС та Білим домом є те, що дана агенція намагається формувати власний порядок денний, одночасно збалансовуючи інтереси Конгресу та адміністрації. Для прикладу, установи та особи, які представляють адміністрацію президента США, намагаються просувати широкий порядок денний, представлений президентом. Суди також зіграли важливу роль у формуванні екологічної політики, змусивши АОНС та штати дотримуватися встановлених законом термінів, іноді звертаючись до накладення великих санкцій, якщо такі терміни не дотримувалися [16].

У цій системі є велика інерція, оскільки різні установи накладають важливі стримування та противаги. Ця інерція ускладнює можливість президента кардинально змінювати політику в довгостроковій перспективі, принаймні без певної форми поступки від АОНС та Конгресу. Наприклад, невдалі спроби впорядкувати або скасувати деякі екологічні норми в перші роки існування адміністрації Рейгана були зумовлені

енергійним опором з боку Конгресу, а також екологічних груп [15, с. 412-413]. Дійсно, в 1984 році Конгрес прийняв поправки до Закону про збереження та відновлення ресурсів, які включали положення, котрі змушували АОНС застосовувати спеціальні правила, коли вона не могла розробити відповідні альтернативи протягом зазначеного часу [7, с. 309].

З моменту свого заснування повноваження АОНС постійно зростали. Основними федеральними законами, відповідальність за виконання яких покладено на агентство, є Закон про чисте повітря 1970 року, Акт щодо федерального контролю за забрудненням води 1972 року, Акт щодо федерального контролю за пестицидами 1972 року, Закон про захист морських ссавців 1972 року, Закон про чисту воду 1973 року, Закон про контроль за токсичними речовинами 1976 року, Закон про збереження та відновлення ресурсів 1976 року, Закон про всеосяжне екологічне реагування, компенсації та відповідальність 1980 року, Закон про глобальний захист від змін клімату 1987 року, Закон про здійснення викидів у море 1988 року, Закони щодо попередження забруднення повітря та забруднення, пов'язаного зі здійсненням нафтової діяльності 1990 року, а також подальші поправки до даних законів.

На підставі цих нормативних актів діє система державних органів, що регулюють розвиток відносин у галузі збереження навколишнього середовища, придатного для життя людей. Одними з основних органів є:

1) АОНС – реалізує та виконує більшість перерахованих вище федеральних екологічних законів, хоча вона ділить повноваження з штатами та іншими федеральними установами згідно з деякими законами [13].

2) Міністерство внутрішніх справ США – адмініструє федеральні закони, що стосуються управління державними землями, корисними копалинами та природними ресурсами, включаючи різні закони про охорону дикої природи [12].

3) Інженерний корпус армії США керує однією з найбільших федеральних екологічних місій: відновлення деградованих екосистем; будівництво стійких об'єктів; регулювання водних шляхів; управління природними ресурсами; очищення забруднених ділянок від минулих військових дій [11].

4) Національне управління океанічних і атмосферних досліджень (далі – NOAA) підпорядковується Міністерству торгівлі, це агентство адмініструє програми, що стосуються збереження здорових і стійких прибережних та морських екосистем, які забезпечують цінні ресурси для нації [9].

5) Міністерство юстиції США (англ. – United States Department of Justice), а саме Департамент навколишнього середовища та природних ресурсів представляє федеральні відомства у судових справах, що виникають у зв'язку з порушенням федеральних екологічних законів [14] та ін.

Основу системи джерел екологічного права становить Закон про чисте повітря 1970 року з відповідними поправками внесеними в 1990 році. Він регулює якість повітря та стосується забруднення повітря від стаціонарних джерел, таких як електростанції, нафтопереробні і нафтохімічні заводи та фабрики; мобільних джерел, таких як легкові та вантажні автомобілі, літаки та інші джерела. АОНС та окремі штати поділяють відповідальність, встановлену даним Законом, за виконання певних програм, таких як Національні стандарти якості навколишнього повітря (англ. – NAAQS) [6]. Закон про чисте повітря вимагає від АОНС періодично переглядати стандарти і наукове обґрунтування, що стоїть за ними, щоб визначити, чи є виправданим внесення певних змін до них. Даний закон вимагає від агенції встановлювати Національні стандарти якості навколишнього повітря для забруднювачів, які є поширеними у повітрі, вважаються шкідливими для здоров'я населення та навколишнього середовища, і які

надходять з численних і різноманітних джерел. Законом встановлено два типи національних стандартів якості повітря: первинні (розроблені для захисту здоров'я населення з відповідною оцінкою безпеки) та вторинні стандарти (призначені для захисту населення від несприятливих впливів, у тому числі пов'язаних із впливом на ґрунти, воду, врожай, рослинність, техногенні (антропогенні) матеріали, тварин, дикий тваринний світ, погоду та клімат; попередження задання шкоди майну; визначення транспортних небезпек; забезпечення підтримки економічних цінностей, а також підтримання особистого комфорту і благополуччя громадян) [10].

АОНС контролює дотримання регульованих операцій відповідно до Закону про чисте повітря шляхом застосування відповідних механізмів: програма запобігання та боротьби з кислотними дощами; програма Національних стандартів викидів азбесту; стандарти мобільних джерел забруднення; програма Національних стандартів викидів шкідливих забруднювачів повітря для конкретних категорій джерел; новий перегляд джерела забруднення та запобігання значному погіршенню стану довкілля; запобігання випадковим викидам; стандарти функціонування для нових стаціонарних джерел; індекс визначення застосовності; програма захисту стратосферного озону; програма моніторингу відповідності дров'яних опалювальних приладів; національне керівництво з тестування відповідності Закону про чисте повітря; програма планування управління ризиками (правило RMP) [13]. Найкращі дані про екологічні тенденції в США за останні кілька десятиліть стосуються викидів в атмосферу. Національний звіт щодо якості повітря 2019 року відображає період з 1980 до 2019 років, в даному звіті чітко прослідковується поступове, але невпинне покращення екологічного стану повітря та зменшення викидів в атмосферу [2].

Незважаючи на певну критику Закону про чисте повітря, який здебільшого базується на надмірно жорсткій командно-управлінській системі (як приклад, критика уніфікованого підходу без врахування особливих умов певної місцевості), він фактично містить численні положення, які створюють потужні стимули та структури, що зменшують ризик інерції, а також можуть сприяти інноваціям, що призводять до поліпшення стану навколишнього середовища. Інші ж положення – це рецепти дисфункції та застарілі нормативні вимоги [3, с. 43].

Велика структурна особливість Закону про чисте повітря, що заохочує інновації та регуляторне навчання, є використання «кооперативного федералізму делегованих програмних» структур. Ці делеговані програмні структури дозволяють штатам взяти на себе функції федеральних органів влади стосовно впровадження та забезпечення положень федерального законодавства [4, с. 101]. Дане делегування не є повним, федеральний нагляд передує більшості делегування і залишається після нього у формі нагляду за реалізацією та виконанням. Таке делегування дозволяє певною мірою місцевим органам влади адаптувати цілі та засоби боротьби із забрудненням атмосфери, забезпечуючи тим самим потенційний досвід для інших штатів та федеральних регуляторних органів [1, с. 293-295].

Право штатів чи місцевих органів виконавчої влади розслідувати протиправні дії, служить протидією застою, який може бути стимульований в періоди федеральної розслабленості [8, с. 4-6]. Подібним чином положення про можливість фізичної особи звернутися з позовом на основі секції 7604 Закону про чисте повітря та інших законів про охорону навколишнього середовища ставлять громадян у критично важливу роль [6]. Якщо федеральний уряд або уряд штату пропускає терміни або видає нормативно-правові акти, або дозволи, які є невинуватими м'якими, громадяни можуть звернутися до суду. Штати також можуть використовувати це положення. Таким чином, такі позови слугують протидією потенційному регуляторному «захопленню» [5, с. 2-3].

Висновки. Основу федерального регулювання Сполучених Штатів Америки в сфері захисту навколишнього середовища становить величезний масив нормативно-правових актів, які утворюються системою взаємовідносин між федеральною владою, публічною владою штатів, місцевим самоврядуванням та населенням, котра будується на головному принципі побудови державного управління США – системі стримувань та противаг. Система стримувань та противаг, яка передбачалася батьками-засновниками США як механізм унеможливлення узурпації влади, змогла забезпечити недопущення домінування однієї гілки влади над іншою, але в той же час вона створила умови, за яких одна гілка влади здатна втручатися в діяльність іншої з метою створення перешкод в прийнятті тих чи інших екологічних актів законодавства. У зв'язку з цим, в країні постійно ведеться внутрішня боротьба між федеральними органами, федеральними інституціями та публічними органами управління окремих штатів з питань розширення чи обмеження юрисдикційних повноважень в сфері захисту довкілля.

Незважаючи на дані процеси, шляхом ведення тривалої екологічної політики США створили базу екологічного законодавства, яка дозволила суттєво покращити стан навколишнього середовища в країні. Створення різноманітних екологічних програм, котрим передували тривалі політичні та законодавчі процеси, дозволили досягти певного компромісу між потребами суспільства в безпечному для життя середовищі та потребами країни в економічному розвитку. Крім того, визначальним є те, що громадяни США мають законодавчо закріплену можливість звернення до суду, в разі нездатності федеральних органів влади, публічних органів управління штатів, місцевого самоврядування самостійно вирішити проблеми в сфері захисту навколишнього середовища.

Список використаних джерел:

1. Adelman David, Engel Kirsten. Adaptive Environmental Federalism in Preemption Choice The Theory, Law, and Reality of Federalism's Core Question. *Cambridge University Press*. 2009. P. 277–300.
2. Air Quality – National Summary 2019. The Environmental Protection Agency: website. URL: <https://www.epa.gov/air-trends/air-quality-national-summary> (Last accessed: 19.01.2022).
3. Buzbee William. Clean Air Act Dynamism and Disappointments: Lessons for Climate Legislation to Prompt Innovation and Discourage Inertia. *Washington University Journal of Law and Policy*. 2010. Vol. 32. P. 33–77.
4. Buzbee William. Federalism Floors, Ceilings, and the Benefits of Federalism's Institutional Diversity. *Emory Public Law Research Paper*. 2009. No. 09-85. P. 98–115.
5. Buzbee William. The Story of Laidlaw, Standing and Citizen Enforcement. *Emory University School of Law*. 2005. No. 05-13. P. 1–32.
6. Clean Air Act: 42 U.S.C. §§7401-7671q. 1970. Legal Information Institute: website. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/2/190f> (Last accessed: 19.01.2022).
7. Hahn Robert. United States Environmental Policy: Past, Present and Future. *Natural Resources Journal*. 1994. Vol. 43, № 2. P. 305–348.
8. Morrison Trevor. The State Attorney General and Preemption. *Cornell Law Faculty Publications*. 2008. Vol. 91, №. 08-001. P. 1–17.
9. National Oceanic And Atmospheric Administration. National Oceanic And Atmospheric Administration: website. URL: <https://www.fisheries.noaa.gov/topic/ecosystems> (Last accessed: 17.12.2019).

10. Reviewing National Ambient Air Quality Standards (NAAQS): Scientific and Technical Information. The Environmental Protection Agency: website. URL: <https://www.epa.gov/naaqs> (Last accessed: 19.01.2022).
11. U.S. Army Corps of Engineers. U.S. Army Corps of Engineers: website. URL: <https://www.usace.army.mil/Missions/Environmental/> (Last accessed: 19.01.2022).
12. U.S. Department of the Interior. Department of the Interior: website. URL: <https://www.doi.gov/about> (Last accessed: 19.01.2022).
13. U.S. Environmental Protection Agency. Environmental Protection Agency: website. URL: <https://www.epa.gov/> (Last accessed: 19.01.2022).
14. United States Department of Justice. United States Department of Justice: website. URL: <https://www.justice.gov/ej> (Last accessed: 19.01.2022).
15. Vig Norman and Kraft Michael. Environmental Policy in the 1990's. *Congressional Quarterly Press*. 1990. 300 p.
16. Warren E., Marchant G. More Good Than Harm: A First Principle for Environmental Agencies and Reviewing Courts. *Natural Resources Journal*. 1993. Vol. 34, № 3. P. 379–440.
17. Кравчук М.В. Правова система США: наукове видання для студ. вищ. навч. зал. Київ : Нора-Друк, 2004. 130 с.