

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i89.3190>*В. В. Митюшоп*

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ МОДЕЛЕЙ ВЕДЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ США

Постановка проблеми. Відомо, що трансформація будь-якої соціальної системи загрожує виникненням кризових явищ у всіх сферах суспільства. Саме така ситуація склалася в Україні внаслідок перетворень, що охопили всі сторони суспільного життя: економіку, політику, ідеологію і право. Для України, молодій держави, яка лише нині формує власну державно-правову політику, питання її стану та підвищення ефективності є вельми актуальними. У нашій державі заново сформувалися конституційна, цивільна, кримінальна, фінансова та інші галузі законодавства. Серед них слід виділити також державну екологічну політику, ведення якої вимагає врахування міжнародних стандартів захисту навколишнього середовища. Приклад ретельного вирішення цієї проблеми надають США. Тому не дивно, що це питання було одним із найважливіших під час нещодавньої кампанії з обрання голови американської держави.

Слід розуміти, що в правовій науці екологічне право США як галузь законодавства відрізняється за змістом від прийнятого в українській юридичній науці. Термін «environmental law», який застосовується для позначення екологічного права, об'єднує лише джерела, пов'язані з охороною навколишнього середовища від забруднення, хоча при цьому існує ряд самостійних актів, пов'язаних із розвитком раціонального природокористування і охорони заповідних територій. Тому важливе значення в реалізації екологічної державно-правової політики США відіграють виконавчі укази президентів цієї країни. Ось чому відразу після інавгурації 20 січня новообраний Президент США Дж. Байден почав виконання своєї екологічної програми підписавши указ про повернення США до Паризької хартії щодо клімату. Крім цього, він збирається обмежити буріння нафтових і газових свердловин, відновити жорсткі загальнонаціональні правила для автомобільних викидів і стандартів пробігу, а також закликати інші країни до скорочення викидів вуглекислого газу. Його адміністрація планує інвестувати майже 2 трлн. доларів США в боротьбу з кліматичними змінами – від адаптації житлових будинків до погодних умов до створення інфраструктури зарядки електромобілів по всій країні.

Відтак екологічна політика є важливим елементом економічної та податкової політики, а це є одним із факторів загострення боротьби між бізнесом та державними органами щодо правового регулювання суспільних процесів. Звідси й виникає потреба в розробці ефективних моделей управління в галузі відносин людини і природи, які б допомогли врегулювати їх.

Стан наукових досліджень з проблеми. Дослідженню даного питання присвячені праці Дж. Адлера, М. Меллі, С. Зельмер, Р. Лазаруса, Д. Кейса, Дж. Ваєта, Г. Гардіна, Д. Фарбера, Дж. Дуайєра та ін. З їх досліджень випливає, що американська держава свідомо виконує різні керівні функції щодо суспільства, активно

впливаючи на оформлення нових соціальних структур та культурного життя людей. У цьому зв'язку важливим є завдання стосовно визначення меж державного втручання у процеси, притаманні суспільному життю, щоб використовувати переважно позитивні сторони такого впливу.

У науковій літературі США поняття «державна правова політика» використовується для позначення свідомо організованої діяльності, необхідної і доцільної протягом певного часу. Як правило, це діяльність органів державної влади і державного управління, громадських об'єднань, партій і т.д., яка є обумовленою їх конкретними інтересами та цілями. Держава регулює всі основні сфери життєдіяльності суспільства. Якщо ж ці сфери найтіснішим чином переплітаються, то політика, яка регулює ці сфери, являє собою єдине ціле. Однак у рамках внутрішньої політики держави можна виділити соціальний аспект, а в ньому – екологічно-правовий. При цьому на особливу увагу заслуговує дослідження політико-правових основ моделей ведення внутрішньої екологічної політики США.

Метою даної статті є дослідження політико-правових основ моделей ведення внутрішньої екологічної політики США.

Виклад основного матеріалу дослідження. Значний вплив на наукові кола американських вчених у сфері охорони навколишнього середовища до цих пір справляє нарис Г. Гардіна «Трагедія спільного» 1968 року. Тривалий час дана праця використовувалася для обґрунтування адміністративної моделі управління – те, що Гардін називав «взаємним примусом, узгодженим взаємно» (дослівно: «... mutual coercion, mutually agreed upon...») [6, с. 1247]. У поєднанні із загальноприйнятим економічним аналізом, який вимагає втручання уряду для виправлення будь-якого неврахованого екологічного ефекту економічної діяльності, так званих «зовнішніх ефектів», Гардін, здавалося, виправдовував жорстке екологічне регулювання. Американська доктрина значною мірою дотримувались цієї моделі екологічної політики останні п'ятдесят років [1, с. 261].

Але це було не єдиним рішенням, запропонованим Гардіном. Насправді він запропонував два приписи щодо запобігання трагедії спільного. Як альтернативу Гардін припустив, що право власності є перевіреним способом запобігання трагедії спільного. Як він пояснив, її запобігає приватна власність або щось формально подібне до неї [6, с. 1245]. Навіть якщо неможливо застосувати дану модель Гардіна до всіх ресурсів навколишнього середовища, існує багато областей, в яких режими управління ресурсами на основі права приватної власності, принаймні, такі ж дієві, як і централізовані регуляторні режими [1, с. 263].

Таким чином, охорона навколишнього середовища США здійснювалася за стандартною (адміністративною) моделлю, в контексті терміну «помірний мітуїзм» (напрямок ведення екологічної політики США, який визнає важливість екологічних проблем, але наголошує на їх вирішенні за рахунок невеликих грошових витрат), яка розглядає бізнес-цілі та екологічні цілі як конкурентні, а уряд виконує функції арбітражу між конкуруючими соціальними інтересами (наприклад, економічними витратами та екологічними вигодами) шляхом встановлення правових вимог, що відображають його судження про найбільш відповідний баланс. Правові стандарти встановлюються в рамках законодавчих та адміністративних процесів; бізнес

та інші неурядові організації можуть брати участь у цих процесах, але як тільки правила встановлені, завданням уряду є їх виконання, а бізнесу – дотримання [9, с. 9]. Отже, у стандартній моделі відносини між владою та бізнесом – це зв'язок на основі чітко визначених правових стандартів. Від бізнесу не очікують застосування нових та інноваційних заходів, а від уряду – зміну обговорених та встановлених стандартів. Діяльність державних екологічних установ обмежується встановленням та виконанням нормативних вимог [9, с. 10].

Основною проблемою стандартної моделі, на думку критиків, є те, що подібне адміністративне регулювання виключає необхідність та бажання промисловості в здійсненні інноваційних заходів і зверненні до кращих методів з метою захисту навколишнього середовища після досягнення стандартів, встановлених урядом чи федеральними органами влади; стверджується, що адміністративна модель може призвести до неефективного використання ресурсів та управління в зв'язку зі своєю бюрократичною природою. До того ж вбачається проблема в контролі за забрудненням, яке спричинюють невеликі диверсифіковані фермерські підприємства.

Переваги концепції управління та регулювання, заснованої на праві приватної власності в сприянні як економічній ефективності, так і екологічному нагляду, можна побачити у сфері рибальства. Протягом десятиліть економісти рибного господарства стверджували, що створення прав власності на рибне господарство в океані, наприклад, через визнання «catch share», усуне трагедію спільного та ліквідує патологію традиційного регулювання риболовлі. Накладення обмежень на спорядження, загальний вилов або сезони риболовлі не виявилось особливо ефективним. З іншого боку, було виявлено, що режими управління на основі приватної власності підвищують ефективність та стійкість рибного господарства, узгоджуючи інтереси рибалок з базовим ресурсом. Наприклад, дослідження «Science» розглянуло понад 11 000 риболовних промислів протягом п'ятдесятирічного періоду і знайшло чіткі докази того, що прийняття режимів управління на основі приватної власності запобігає краху рибного господарства [1, с. 273].

У зв'язку з наявністю даних недоліків стандартної моделі протягом останніх десятиліть в правових та політичних колах США почали виникати альтернативні моделі ведення екологічної політики. Слід зауважити, що важливими факторами їх виникнення, на додаток до тих, що були зазначені вище, є також бажання промислових кіл послабити адміністративний тиск у сфері захисту довкілля та сам державний устрій Сполучених Штатів, який характеризується складними відносинами між федеральною та місцевою владою.

У даних умовах доволі очікуваною є альтернативна модель саморегулювання, яка підкреслює потенціал промисловості проявляти ініціативу у контролі над екологічними проблемами. У найбільш утопічній версії моделі саморегулювання екологічне законодавство вважається абсолютно непотрібним, оскільки джерела забруднення були б зацікавлені в запобіганні та усуненні результатів забруднення. Більш реалістична версія моделі наголошує на тому, що промисловість та інші джерела забруднення довкілля мають серйозні мотиви для покращення своїх екологічних показників (заощадження коштів, як результат більш ефективних та інноваційних дій; бажання населення отримувати екологічну продукцію; інте-

рес інвесторів до співпраці з суб'єктами, які не загрожують безпечному та придатному для життя навколишньому середовищу). У цій моделі найважливіша роль уряду полягає в посиленні дій, що сприяють ефективному саморегулюванню, особливо за рахунок збільшення кількості даних та розповсюдження інформації про екологічні показники. Звичайно, за винятком найбільш оптимістичних прихильників саморегулювання, роль уряду також повинна включати нагляд та застосування заходів покарання до суб'єктів, які своєю діяльністю не відповідають заданій моделі ведення екологічної політики [5, с. 68].

Результати реалізації даної моделі на практиці важко оцінювати у зв'язку з багатьма чинниками. Для прикладу можна навести програму Агенції з охорони навколишнього середовища США (далі – АОНС) № 33/50 (далі – Програма), яка передбачала добровільне зменшення кількості викидів 17 хімічних речовин на 33% до 1992 року та на 50% до 1995 року порівняно з показниками 1988 року. Близько 1300 компанії, які спричиняли більше 60% викидів хімічних речовин в 1988 році, взяли добровільно участь в даній Програмі. Згідно з даними представленими АОНС, цілі Програми були досягнуті в 1994 році [4, с. 1].

Однак в одному з найостанніших досліджень, яке було здійснене в 2010 році, Відович Маргіна та Неха Ханна проаналізували успішність Програми, використовуючи дані про рівень участі та викидів. Вони зазначили, що були виявлені фактори, які ускладнюють аналіз та призводять до можливих неточностей інформації. По-перше, АОНС розглядала материнську фірму як учасника, навіть якщо в Програмі брав участь лише один з її об'єктів. По-друге, хоча зменшення викидів за Програмою здійснювалось окремими установами, АОНС зараховувала зменшення викидів до показників материнської фірми. Результати їхнього дослідження свідчать про те, що скорочення викидів з об'єктів, яке спостерігалось, не було пов'язано з їх участю, що однозначно ставить під сумнів успіх Програми № 33/50 [8, с. 25]. Насправді, навіть американські вчені ставляться доволі скептично до даної моделі беручи до уваги природу та мету бізнесу.

Наступною моделлю ведення екологічної політики є модель управління, яка фокусується на аналогії між традиційними формами регулювання та узгоджувальним рамками, такими як плани збереження середовища існування. Таким чином, замість того, щоб закріплювати саморегулювання за промисловістю, їх натомість визначають партнерами в регуляторних зусиллях, які об'єднуються із регуляторними органами для розробки ефективних програм із захисту навколишнього середовища. У порівнянні з моделлю саморегулювання ця модель відводить більш помітну роль регулюванню та ініціативі з боку уряду, але, як і модель саморегулювання, вона розглядає відносини між урядом та промисловістю як відносини співпраці [5, с. 72]. Прикладом такої співпраці є Угода про збереження Чесапікської затоки 1983 року, яка визнала необхідним спільний підхід для вирішення проблем забруднення. Дана угода була підписана губернаторами штатів Меріленд, Вірджинія та Пенсильванія, мером округу Колумбія, посадовою особою АОНС та Головою комісії Чесапікської затоки [2].

Останньою моделлю ведення екологічної політики, яка представлена в межах даної статті, є модель консенсусу. У Законі про прийняття норм на основі консен-

сусу від 1990 року Конгрес США офіційно встановив підґрунтя для процесу нормотворчості, що базується на консенсусі. Дана модель передбачає процес встановлення норм адміністративного права на основі обговорення та знаходження консенсусу у відповідних комітетах, до яких входять зацікавлені суб'єкти: представники федеральних агентств, промисловості та громадськості. Якщо комітет досягає згоди з певного питання, агентство, як правило, ініціює процедуру прийняття норм, що призводить до їх остаточного прийняття [7].

Інша наявна платформа знаходження консенсусу передбачає укладання угод між АОНС та окремими штатами. Екологічні закони часто вимагають від штатів взяти на себе виконавчі повноваження, які підлягають федеральному нагляду [3, с. 1184]. Насправді часто трапляється, що нагляд є надто слабким, і штати можуть відкрито відхилитися від федеральних установок [3, с.1199]. Як пояснив Джон Дуаер, на прикладі імплементації Закону про чисте повітря, існував сильний тиск проти виключності федеральних повноважень у цій галузі, оскільки «успішна реалізація федеральної програми контролю за забрудненням повітря потребувала активної участі адміністративних органів штатів». Таким чином, за словами Дуаера, Конгрес США та АОНС були здатні придушити незначну непокору серед адміністративних установ штатів, але широке невдоволення та стратегія «повільного виконання» з боку штатів змусило АОНС і навіть Конгрес США почати процес погодження вимог. Як наслідок, штати змогли знайти консенсус з АОНС, а не просто підкорилися федеральному диктату [3, с. 1216].

Дана модель піддається критиці на основі двох тверджень. По-перше, якщо ми не можемо розраховувати на повну відповідність нібито чітко визначеним національним стандартам, як можна припускати, що угоди з окремими суб'єктами дадуть міцнішу основу для подальших зусиль у сфері охорони довкілля. По-друге, регуляторні переговори породжують суттєві проблеми прозорості та підзвітності [3, с. 78].

Висновки. Отже, досліджуючи політико-правові основи ведення екологічної політики США, можна визначити процеси, які ускладнюють здійснення ефективного захисту навколишнього середовища. Крім того, чітко прослідковується те, що федеральна влада та окремі штати більше не єдині суб'єкти процесу формування екологічної політики. Розвиток промисловості та корпорацій, впровадження та розвиток концепції прав людини призвело до того, що приватний сектор та громадськість стали здійснювати значний вплив на формування та ведення екологічної політики і законодавства США.

Як результат таких тенденцій відбулася поява альтернативних моделей ведення екологічної політики з метою задоволення потреб та інтересів усіх зацікавлених осіб. Слід також зазначити, що жодна із зазначених моделей не є ідеальною та застосовується залежно від умов, що склалися. З огляду на здійснене дослідження модель управління та консенсусу видаються найбільш ефективними підходами до політики захисту навколишнього середовища на даний момент. Оскільки вони створюють умови, за яких сторони визначають прийнятні та досяжні для себе вимоги, при цьому не виключаючи адміністративний нагляд та судовий захист у разі порушення чи невиконання зобов'язань.

Література

1. Adler J.H. Conservative Principles for Environmental Reform. *Duke Environmental Law & Policy Forum*. 2013. Vol. 23. № 2. P. 253–280. URL : <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1245&context=delpf> (Last accessed: 23.01.2021).
2. Chesapeake Bay Program. Chesapeake Bay Program: website. URL : https://www.chesapeakebay.net/who/bay_program_history (Last accessed: 23.01.2021).
3. Dwyer John. The Practice of Federalism Under the Clean Air Act. *Maryland Law Review*. 1995. Vol. 54. № 4. P. 1183–1225. URL : <https://digitalcommons.law.umaryland.edu/mlr/vol54/iss4/4/> (Last accessed: 23.01.2021).
4. EPA 33/50 Program The Final Record. *United States Environmental Protection Agency*. 1999. URL : <https://archive.epa.gov/oppt/3350/web/pdf/3350-fnl.pdf> (Last accessed: 23.01.2021).
5. Farber Daniel. Triangulating the Future of Reinvention: Three Emerging Models of Environmental Protection. *University of Illinois law review*. 2000. Rev. 81. P. 61–82. URL : https://www.researchgate.net/publication/254561509_Triangulating_the_Future_of_Reinvention_Three_Emerging_Models_of_Environmental_Protection (Last accessed: 23.01.2021).
6. Hardin Garrett. The Tragedy of the Commons. *Science, New Series*. 1968. Vol. 162, № 3859. P. 1243–1248. URL : <https://www.jstor.org/stable/1724745?origin=JSTOR-pdf&seq=1> (Last accessed: 23.01.2021).
7. Negotiated Rulemaking Act of 1990. Congress.gov: website. URL : <https://www.congress.gov/bill/101st-congress/senate-bill/303> (Last accessed: 23.01.2021).
8. Vidovic Martina, Neha Khanna. Re-evaluating the success of the EPA's 33/50 program: evidence from facility participation. *University Library of Munich*. 2010. P. 47. URL : https://www.researchgate.net/publication/46445681_Re-evaluating_the_success_of_the_EPA's_3350_program_evidence_from_facility_participation (Last accessed: 23.01.2021).
9. Wyeth George. Standard and "Alternative" Environmental Protection: The Changing Role of Environmental Agencies. *William & Mary Environmental Law and Policy Review*. 2006. Vol. 31, № 1. P. 5–73. URL : <https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1090&context=wmelpr> (Last accessed: 23.01.2021).

Анотація

Митохон В. В. Політико-правові основи моделей ведення внутрішньої екологічної політики США. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню політико-правових основ моделей ведення внутрішньої екологічної політики США, які впливають на процеси нормотворчості у сфері захисту навколишнього середовища. Актуальність дослідження визначається тим, що ведення політики захисту навколишнього середовища та екологічне право є одними із найважливіших проблем сучасних Сполучених Штатів. Дану ситуацію можна логічно пояснити тим, що питання екології давно вийшли за межі суто даної сфери, екологічна політика – це, в першу чергу, питання компетенції федерального управління та меж його втручання у справи окремих штатів. По-друге, екологічний аспект відіграє суттєву роль у формуванні електоральних настроїв населення США, а саме населення, особливо середній та елітарний класи, стурбоване загостренням екологічних проблем та аномаліями, які викликані кліматичними змінами, про що свідчать результати виборів президента США 2020 року. Крім того, екологічна політика є важливим елементом економічної та податкової політики, а також одним із факторів загострення боротьби між бізнесом та державними органами регулювання. Як результат даних процесів виникає потреба в розробці ефективних моделей управління, які б допомогли врегулювати їх.

Досліджуючи політико-правові основи ведення екологічної політики США, у статті було визначено процеси, які ускладнюють здійснення ефективного захисту навколишнього середовища. Крім того, було встановлено, що федеральна влада та окремі штати більше не єдині суб'єкти процесу формування екологічної політики. Розвиток промисловості та корпорацій, впровадження та розвиток концепції прав людини призвело до того, що приватний сектор та громадські стали здійснювати значний вплив на формування та ведення екологічної політики і законодавства США. Як результат таких тенденцій відбулася поява альтернативних моделей ведення екологічної політики з метою задоволення інтересів усіх зацікавлених осіб.

Ключові слова: консенсус, адміністративне регулювання, екологічне законодавство, захист навколишнього середовища, адміністративний нагляд.

Summary

Mytoshop V. V. Political and legal bases of models of conducting the U.S. internal environmental policy. – Article.

The article is devoted to the study of political and legal bases of models of conducting the U.S. internal environmental policy that influence the rulemaking processes in the field of environmental protection. The significance of the study is determined by the fact that environmental policy and environmental law are among the most important modern issues of the United States. This situation can be logically explained by the fact that environmental issues have long since gone beyond the sphere, environmental policy is primarily the matter of competence of the federal government and the limits of its interference in the internal affairs of States. Secondly, the environmental aspect plays a significant role in shaping the electoral mood of the U.S. population, the population, especially the middle and upper classes, is concerned about the escalation of environmental problems and anomalies caused by climate change, as evidenced by the results of the 2020 United States presidential election. In addition, environmental policy is an important element of economic and tax policy as well as one of the factors exacerbating the struggle between business and government regulators. As a result of these processes, there is a need to develop effective management models that would help address them.

Examining the political and legal basis of the U.S. internal environmental policy, the article defines processes which complicate the implementation of effective environmental protection. Besides, it has been identified that the federal government and States are no longer the only actors in the process of environmental policy-making. The development of industry and corporations, the implementation and development of the concept of human rights has led to the fact that private sector and public began to have a significant influence on the formation and conduct of the U.S. environmental policy and legislation. As a result of such trends, alternative models of environmental policy emerged in order to meet the needs and interests of all stakeholders.

Keywords: consensus, administrative regulation, environmental legislation, environmental protection, administrative supervision.