

ВОЛКОВА Ю. А.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри права
(ВНЗ «Київський університет ринкових
відносин)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.88>

ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ РОЗУМНОСТІ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ США У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

У статті проаналізовано принцип розумності в процесі реалізації державної політики США у сфері охорони навколишнього середовища. Вказано, що екологічна політика в Сполучених Штатах Америки включає в себе дії уряду на федеральному, державному та місцевому рівнях для захисту навколишнього середовища та збереження природних ресурсів. Захист навколишнього середовища збалансований з іншими проблемами державної політики, такими як економічне зростання, доступна енергія та права підприємств та приватних осіб. Дебати щодо державної та федеральної екологічної політики часто включають обговорення компромісів, пов'язаних з екологічними законами.

Констатовано, що екологічна політика може включати закони та політику, що стосуються забруднення води та повітря, хімічних та нафтових розливів, смогу, якості питної води, збереження та управління земельними ресурсами, а також захисту дикої природи, таких як захист зникаючих видів. Екологічна політика спрямована на балансування охорони навколишнього середовища та збереження природних ресурсів з іншими політичними цілями, такими як доступна енергія, а також економічне зростання та зайнятість. Федеральні та державні екологічні правила охоплюють якість повітря, якість води, управління відходами, збереження земель, хімічні та нафтові розливи, якість питної води. Деякі екологічні політики регулюють дії приватних осіб, організацій або підприємств. Наприклад, заводу, який повинен скидати стічні води в рамках своєї щоденної діяльності, може знадобитися мати та підтримувати федеральний дозвіл. Фабрика буде зобов'язана дотримуватися набору правил та вимог у межах свого дозволу для дотримання екологічних законів.

Ключові слова: екологічна політика, розумність, державна політика у сфері охорони навколишнього середовища, здорове довкілля, принцип розумності, нормативне регулювання, суб'єкти екологічної політики.

Volkova Yu. A. Application of the principle of reasonability in the process of implementing us state policy in the sphere of environmental protection

The article analyzes the state policy in the field of environmental protection in the United States. It is indicated that environmental policy in the United States of America includes government actions at the federal, state and local levels to protect the environment and preserve natural resources. Debates over state and federal environmental policies often involve discussions of trade-offs related to environmental laws.

It has been stated that environmental policies may include laws and policies relating to water and air pollution, chemical and oil spills, smog, drinking water quality,



land conservation and management, and wildlife protection such as the protection of endangered species. Environmental policy aims to balance environmental protection and conservation of natural resources with other policy objectives, such as affordable energy, as well as economic growth and employment. Federal and state environmental regulations cover air quality, water quality, waste management, land conservation, chemical and oil spills, and drinking water quality. Some environmental policies regulate the actions of individuals, organizations or businesses. For example, a plant that must discharge wastewater as part of its daily operations may need to have and maintain a federal permit. The factory will be required to comply with a set of rules and requirements within its permit to comply with environmental laws.

Key words: *environmental policy, reasonableness, state policy in the field of environmental protection, healthy environment, principle of reasonableness, regulatory regulation, subjects of environmental policy.*

Постановка проблеми. Екологічна політика в Сполучених Штатах Америки включає в себе дії уряду на федеральному, державному та місцевому рівнях для захисту навколишнього середовища та збереження природних ресурсів. Нормативно-правова база охорони навколишнього середовища в США базується на тристоронній системі. Конгрес (Сенат і Палата представників), що представляє законодавчу владу, відповідає за прийняття природоохоронних законів і статутів, які встановлюють загальні цілі для розробки політики. Конгрес також здійснює безпосередній вплив на виконавчу владу за допомогою ряду формальних і неформальних заходів контролю.

Виконавча влада є державним органом з питань охорони навколишнього середовища. Його роль полягає в реалізації політики Конгресу. Ця галузь представлена не тільки Агентством з охорони навколишнього середовища (EPA), а й широким колом департаментів, що володіють екологічною компетенцією.

Третім суб'єктом є Верховний Суд, який нещодавно виніс рішення у чотирьох справах, які можуть глибоко послабити адміністративну державу, передвіщаючи широкомасштабну дисфункцію федеральних агентств та величезні регуляторні режими, які вони контролюють, включаючи федеральний захист, що захищає здоров'я населення та навколишнє середовище.

Федеральний уряд США має понад 439 агентств та підагентств, кожне з яких має свою власну сферу відповідальності та експертизи [1]. Ці агентства відповідають за впровадження, застосування та виконання широкого спектру правил у таких сферах, як якість повітря, чиста питна вода, освіта, енергетика, фінансові ринки, безпека харчових продуктів та охорона здоров'я - правила, які сильно впливають на життя американців.

Ці рішення Верховного суду, безсумнівно, будуть використані для обмеження здатності федеральних агентств інтерпретувати, застосовувати та застосовувати закони та нормативні акти, що мають вирішальне значення для реального, повсякденного виконання найважливіших функцій нашого федерального уряду.

Метою статті є питання застосування принципу розумності в процесі реалізації державної політики США у сфері охорони навколишнього середовища.

Виклад основного матеріалу. Варто підкреслити, що розуміння принципу розумності, його доктринальне розуміння виходить з того, що це правовий принцип, який використовується для оцінки обґрунтованості адміністративних рішень. Він оцінює, чи є рішення надзвичайно необґрунтованим, виходячи з таких факторів, як розгляд відповідної інформації, правильне балансування факторів та відсутність нерелевантних впливів, його компетенції щодо захисту навколишнього середовища в Сполучених Штатах Америки дуже фрагментовані. Наприклад, обидві палати Конгресу мають по десять різних комітетів, що займаються питаннями навколишнього середовища. Найважливішими комітетами в Палаті представників у цьому відношенні є Комітет з енергетики та торгівлі (відповідає за повітря,



питну воду, шум, радіацію, тверді відходи та токсичні речовини) та комітет з транспорту та інфраструктури (відповідає за забруднення води, водні ресурси, а також за шум). У Сенаті провідним комітетом у галузі навколишнього середовища є Комітет з навколишнього середовища та громадських робіт, який спеціалізується на питаннях повітря, питної води, шуму, ядерної енергії, скидання океану, зовнішнього континентального шельфу, досліджень та розробок, твердих відходів, токсичних речовин та води.

Що стосується виконавчої влади, то компетенції були віднесені до компетенції у зв'язку з поступовим набуттям чинності законів, пов'язаних з навколишнім середовищем. Зокрема, це Федеральний закон про контроль за забрудненням води (1948 р.), Закон про контроль за забрудненням повітря (1955 р.), перший Закон про чисте повітря (1963 р.), Закон про утилізацію твердих побутових відходів (1965 р.), Закон про якість води (1965 р.) і Закон про якість повітря (1967 р.).

Варто вказати, що наразі відбувається переформатування національного бачення екологічної політики США. Зокрема, Верховний суд прийняв чотири рішення протягом 2023-2024 років, які оскаржують повноваження федеральних агентств:

1) *Loper Bright Enterprises* проти Раймондо, яким скасовано традиційну доктрину Шеврона, яка поважала федеральні агентства. Суди більше не будуть зобов'язані відкладатися на спеціалізовану технічну експертизу федеральних агентств та їх розумне тлумачення неоднозначних законодавчих термінів або незрозумілих визначень, наданих Конгресом.

2) *SEC* проти Джаркесі: у цій справі Суд постановив, що Комісія з цінних паперів та бірж (SEC) повинна надати відповідачам суд присяжних у примусових діях, що вимагають цивільних покарань, обмежуючи можливості агентства щодо боротьби з шахрайством.

3) *Кутувий пост* проти Федеральна резервна система: продовжує термін давності для оскарження дій агентства, що призводить до тривалої правової невизначеності, навіть для десятирічних правил.

4) *Огайо* проти *EPA*: припинено виконання правила «Доброго сусіда» Агентства з охорони навколишнього середовища (EPA), яке було спрямоване на впровадження стандартів забруднення повітря озонем, оскільки агентство не надало адекватних пояснень свого плану. Ця справа сигналізує про готовність Верховного суду перешкоджати зусиллям федеральних агентств щодо регулювання забруднення на загальнонаціональній основі.

Аналізуючи головні екологічні закони, доцільно зосередитися на тих, які мають найбільший вплив на навколишнє середовище, а не тільки на тих, які є найбільш важливими для юристів або найбільш відомими. Зокрема до таких доцільно віднести:

1) Закон про національну екологічну політику (NEPA). Цей закон, підписаний у перший день 1970 року, вимагає від агентств розкривати екологічні наслідки своїх дій. Це ознаменувало початок десятиліття законодавчого екологічного законодавства. NEPA залишається робочим коником судових процесів щодо природних ресурсів сьогодні.

2) Закон про чисте повітря. З точки зору громадського здоров'я, забруднення повітря робить відмінним мільйони людей, які піддаються впливу загальних забруднювачів, таких як тверді частинки та смог. Інші речовини більш небезпечні, але кількість людей, які піддаються впливу, набагато менша.

3) Закон про чисту воду. Цей закон регулює питання очищення міського та промислового забруднення води. До тих пір, поки Верховний суд не був випотрошений Верховним судом у 2022 році, він також забезпечував важливий захист водно-болотним угіддям країни.

4) Закон про зникаючі види (ESA). У певному сенсі найнадійніший екологічний закон через його суворі вимоги, які захищають рідкісні види та екосистеми, в яких вони живуть.

5) Закон про збереження земель національних інтересів Аляски (ANILCA). Як найбільші природоохоронні заходи в історії країни, ANILCA резервує приблизно 65 мільйонів акрів землі на Алясці від розвитку національних парків, диких територій та інших природоохоронних територій.

6) Закон про комплексне реагування на надзвичайні ситуації та очищення (CERCLA). Забезпечує очищення місць небезпечних відходів. Також відомий як закон про суперфонд.



Можливість відповідальності CERCLA також забезпечує потужний стимул для добровільного очищення та ретельної утилізації матеріалів в першу чергу.

7) Закон Павлі. Цей каліфорнійський закон встановлює обмеження на викиди парникових газів від нових транспортних засобів, прорив у кліматичному законодавстві США. Каліфорнійські стандарти були прийняті 17 іншими штатами плюс округ Колумбія.

8) АВ 32. Ще один кліматичний закон Каліфорнії, що встановлює цілі щодо скорочення викидів парникових газів та забезпечує основу для Каліфорнійської системи обмеження та торгівлі, а також інших нормативних актів. Інші штати вжили власні кліматичні закони, іноді спираючись на досвід Каліфорнії.

9) Закон про скорочення інфляції. Надає приблизно 370 мільярдів доларів на чисту енергію та інші програми, пов'язані з кліматом.

З набранням чинності Національного закону про охорону навколишнього середовища (NEPA) [2] в 1970 році адміністрація Ніксона встановила новий органічний підхід до екологічних норм. Найбільш значним ефектом NEPA було встановлення процедурних вимог для всіх федеральних урядових установ щодо підготовки екологічних оцінок (EAs) та заяв про вплив на навколишнє середовище (EIS). Конгрес заснував Раду з якості навколишнього середовища при Виконавчому офісі президента в рамках Закону про національну екологічну політику 1969 року (NEPA). Приймаючи NEPA, Конгрес визнав, що майже всі федеральні заходи так чи інакше впливають на навколишнє середовище, і зобов'язав, що перш ніж федеральні агентства приймати рішення, вони повинні врахувати вплив своїх дій на якість людського середовища.

Основна мета NEPA полягає в тому, щоб забезпечити рівну вагу факторів навколишнього середовища в порівнянні з іншими факторами в процесі прийняття рішень, що приймаються федеральними агентствами. Закон встановлює національну екологічну політику, включаючи міждисциплінарний підхід до врахування впливу на навколишнє середовище при прийнятті рішень федеральним урядовим агентством. Закон також заснував Президентську раду з якості навколишнього середовища (CEQ) для надання консультацій президенту при підготовці щорічного звіту про прогрес федеральних агентств у впровадженні NEPA, про національну політику, спрямовану на розвиток і сприяння поліпшенню якості навколишнього середовища, а також про стан навколишнього середовища.

Ефективність NEPA впливає з вимоги до федеральних агентств готувати екологічну заяву для супроводу звітів і рекомендацій для фінансування з боку Конгресу. Цей документ називається заявою про вплив на навколишнє середовище. NEPA – це законодавчий акт, який змушує до дії, тобто сам акт не несе жодних кримінальних чи цивільних санкцій. Уся реалізація NEPA має здійснюватися через процес судової системи.

Великий федеральний закон був розширений, щоб включити більшість речей, які федеральне агентство може заборонити або регулювати. На практиці проект повинен відповідати керівним принципам NEPA, коли федеральне агентство надає будь-яку частину фінансування проекту. Іноді, однак, розгляд проекту федеральним службовцем може розглядатися як федеральна дія і в такому випадку вимагає аналізу, що відповідає вимогам NEPA.

NEPA охоплює широкий спектр дій федеральних агентств, але не всі дії обов'язково охоплюються NEPA. Дія закону не поширюється на суто приватні або суто публічні державні дії.

Це означає, що існує повна відсутність державного впливу чи фінансування щодо цієї конкретної дії. Винятки та виключення також присутні в рекомендаціях NEPA. Винятки з NEPA включають конкретні федеральні проекти, детально описані в законодавстві, винятки EPA та функціональні еквівалентні винятки. Винятки з функціональних еквівалентів застосовуються у випадках, коли дотримання інших законів про охорону навколишнього середовища вимагає проведення екологічного аналізу, подібного до NEPA. Ці інші закони можуть включати, але не обмежуються ними, Закон про чисте повітря, Закон про збереження та відновлення ресурсів, Закон про безпечну питну воду та Федеральний закон про інсектициди, фунгіциди та родентициди.



NEPA вимагає від федеральних агентств оцінювати екологічні наслідки запропонованих ними дій перед прийняттям рішень. Діапазон дій, охоплених NEPA, широкий і включає: прийняття рішень щодо заявок на отримання дозволів, прийняття федеральних дій з управління земельними ресурсами, і будівництво автомагістралей та інших державних об'єктів.

Використовуючи процес NEPA, агентства оцінюють екологічні та пов'язані з ними соціально-економічні наслідки запропонованих ними дій. Агентства також надають можливості для громадського огляду та коментування цих оцінок.

Розділ I NEPA містить Декларацію національної екологічної політики. Ця політика вимагає від федерального уряду використовувати всі практичні засоби для створення та підтримки умов, за яких людина та природа можуть існувати у продуктивній гармонії [2].

Розділ 102 Розділу I Закону вимагає від федеральних агентств включати екологічні міркування у своє планування та прийняття рішень за допомогою систематичного міждисциплінарного підходу. Зокрема, всі федеральні агентства повинні підготувати детальні заяви про оцінку впливу на навколишнє середовище та альтернатив основним федеральним діям, які суттєво впливають на навколишнє середовище. Ці заяви зазвичай називають Заявами про вплив на навколишнє середовище (EIS) та Екологічними оцінками (EA) [2].

Розділ II NEPA створив Президентську раду з якості навколишнього середовища (CEQ) контролювати впровадження NEPA. Обов'язки CEQ включають: забезпечення виконання федеральними агентствами своїх зобов'язань за NEPA; нагляд за впровадженням федерального агентства процесу оцінки впливу на навколишнє середовище; видача правил та інших вказівок федеральним агентствам щодо дотримання NEPA [3].

CEQ видав правила (40 частин CFR 1500-1508) для реалізації NEPA. Ці правила є обов'язковими для всіх федеральних агентств. Положення стосуються процедурних положень NEPA та адміністрування процесу NEPA, включаючи підготовку заяв про вплив на навколишнє середовище. На додаток до правил CEQ NEPA, CEQ випустила різноманітні керівні документи щодо впровадження NEPA [4].

Багато федеральних агентств також розробили власні процедури NEPA, які доповнюють правила CEQ NEPA. Ці процедури NEPA відрізняються від агентства до агентства, оскільки вони адаптовані до конкретної місії та діяльності агентства [5].

Роль федерального агентства в процесі NEPA залежить від досвіду агентства та зв'язку з запропованою дією. Агентство, яке здійснює федеральні дії, несе відповідальність за дотримання вимог NEPA. У деяких випадках у запропонованій дії може бути залучено більше одного федерального агентства. У цій ситуації провідне агентство призначено для нагляду за підготовкою екологічного аналізу. Федеральні агентства разом з державними, племенними або місцевими агентствами можуть діяти як спільні провідні агентства.

Федеральне, державне, племенне або місцеве агентство, яке має спеціальний досвід щодо екологічного питання або юрисдикції за законом, може бути агентством, що співпрацює. Агентство, що співпрацює, несе відповідальність за: допомагати провідному агентству, беручи участь у процесі NEPA якомога швидше; брати участь у процесі визначення; розробити інформацію та підготувати екологічний аналіз, в якому агентство має спеціальний досвід; зробити доступною підтримку персоналу

Крім того, федеральне агентство може посилатися на міжвідомчі розбіжності CEQ щодо запропонованих федеральних дій, які можуть спричинити незадовільний вплив на навколишнє середовище. Роль CEQ, коли вона приймає направлення, як правило, полягає в розробці висновків та рекомендацій відповідно до політичних цілей розділу 101 NEPA [2]. Процес направлення складається з певних кроків і здійснюється протягом певного періоду.

Висновки. Реалізація принципу розумності в процесі екологічної політики в Сполучених Штатах Америки включає в себе дії уряду на федеральному, державному та місцевому рівнях для захисту навколишнього середовища та збереження природних ресурсів. Захист навколишнього середовища збалансований з іншими проблемами державної політики, такими як економічне зростання, доступна енергія та права підприємств та приватних



осіб [6]. Дебати щодо державної та федеральної екологічної політики часто включають обговорення компромісів, пов'язаних з екологічними законами.

Екологічна політика може включати закони та політику, що стосуються забруднення води та повітря, хімічних та нафтових розливів, смогу, якості питної води, збереження та управління земельними ресурсами, а також захисту дикої природи, таких як захист зникаючих видів.

Екологічна політика спрямована на балансування охорони навколишнього середовища та збереження природних ресурсів з іншими політичними цілями, такими як доступна енергія, а також економічне зростання та зайнятість. Федеральні та державні екологічні правила охоплюють якість повітря, якість води, управління відходами, збереження земель, хімічні та нафтові розливи, якість питної води. Деякі екологічні політики регулюють дії приватних осіб, організацій або підприємств. Наприклад, заводу, який повинен скидати стічні води в рамках своєї щоденної діяльності, може знадобитися мати та підтримувати федеральний дозвіл. Фабрика буде зобов'язана дотримуватися набору правил та вимог у межах свого дозволу для дотримання екологічних законів.

Реалізація принципу розумності в екологічних правилах та положеннях проглядається у вимогах незалежно від питання. Екологічна політика та енергетична політика також взаємопов'язані принципом розумності. Наприклад, виробництво та споживання енергії може спричинити вплив на навколишнє середовище. В результаті екологічна політика може включати обмеження або правила виробництва енергії, такі як операції з нафти та природного газу або розвиток сонячної енергії.

Суб'єктами реалізації державної екологічної політики США є:

1) Агентство з охорони навколишнього середовища (EPA) - це агентство Сполучених Штатів, створене в 1970 році для захисту здоров'я людини та навколишнього середовища.

2) Міністерство внутрішніх справ - це виконавчий департамент Сполучених Штатів, створений у 1849 році. Департамент був створений для управління природними ресурсами. Він здійснює нагляд за земельними агентствами, які керують федеральною земельною політикою, такою як регулювання розвитку енергетики на федеральних землях та лізинг землі для розвитку офшорної енергетики.

3) Служба рибальства та дикої природи (FWS) - це агентство Сполучених Штатів, створене в 1940 році для збереження, захисту та покращення риби, дикої природи та рослин та їх місць проживання для постійної вигоди американського народу. FWS керує програмами зі збереження, розвитку та управління рибою та дикою природою.

4) Бюро управління земельними ресурсами (BLM) - це агентство Сполучених Штатів, створене в 1946 році для управління більш ніж 245 мільйонами поверхневих акрів федеральних земель. Його заявлена місія полягає в тому, щоб підтримувати здоров'я, різноманітність та продуктивність державних земель для використання та задоволення нинішніх та майбутніх поколінь.

Список використаних джерел:

1. Agency Filter URL: <https://www.federalregister.gov/agencies>
2. National Environmental Policy Act (NEPA) URL: <https://www.doi.gov/oepc/national-environmental-policy-act-nepa>
3. Summary of the National Environmental Policy Act URL: <https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-national-environmental-policy-act>
4. CEQ Guidance URL: <https://ceq.doe.gov/guidance/guidance.html>
5. Agency NEPA Implementing Procedures URL: https://ceq.doe.gov/laws-regulations/agency_implementing_procedures.html
6. Волкова Ю.А. Забезпечення права на здорове природне середовище: досвід Великобританії Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права № 6. 2022. С. 144-148 DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.6.23>

