

**ЕКОЛОГІЧНИЙ ФЕДЕРАЛІЗМ США: СУБНАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЛОКАЛЬНИЙ ВИМІР****THE U.S. ENVIRONMENTAL FEDERALISM: SUBNATIONAL AND LOCAL DIMENSION**

Алексєєнко І.Г., к.ю.н.,

професор кафедри цивільного, трудового та господарського права

*Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара*

Дана стаття присвячена дослідженню екологічного федералізму Сполучених Штатів Америки в субнаціональному та локальному вимірах з визначенням їхньої ролі в даному процесі. Розглядаючи федеральну екологічну політику США, особливої уваги заслуговує висвітлення ролі локальних органів влади, котрі реалізують національні закони, статuti, програми та стратегії на місцях. Дане питання активно обговорюється в правових колах, оскільки це питання зачіпає одну з основ американської держави – юрисдикційного розподілу повноважень між федеральними інституціями та субнаціональними органами влади. Враховуючи підвищення зацікавленості екологічними питаннями та децентралізацією з боку держави та наукових кіл України, видається актуальним вивчення даного питання в контексті можливого застосування позитивного досвіду США в сфері охорони довкілля України.

Аналізуючи екологічний федералізм США можна чітко простежити наскільки важливим є питання юрисдикційного розподілу влади для американського суспільства та держави. Саме від субнаціональних та локальних органів влади, представлених керівними органами управління штатів, муніципалітетів, органів самоврядування племен індіанців, залежить наскільки ефективно та швидко будуть втілюватися в життя національні нормативно-правові акти в сфері захисту довкілля та екологічної безпеки. Тим більше, що адміністративно-правове регулювання, короте здійснюється на місцевому рівні в США, може фактично нівелювати національні ініціативи з охорони навколишнього середовища, якщо влада штату чи муніципалітету вирішить, що це завдасть більше шкоди, ніж користі місцевому населенню. З одного боку, це ускладнює процес та вимагає більше часу на врегулювання певних екологічних проблем, з іншого боку, це дозволяє провести більш прискіпливий аналіз витрат та краще дослідити можливі позитивні і негативні наслідки національної екологічної політики США.

**Ключові слова:** екологічний федералізм, публічно-правові відносини, адміністративно-правове регулювання, національне екологічне законодавство США, розподіл державної влади США, екологічна безпека, екологічна політика, місцеві органи влади, органи державного управління США в сфері охорони навколишнього середовища.

The article is devoted to the study of the environmental federalism of the United States of America in subnational and local dimension, with the determination of their role in the process. When considering the U.S. federal environmental policy, special attention should be paid to highlighting the role of local governments that implement national laws, statutes, programs and strategies on the ground. This issue is actively discussed in legal circles, since it affects one of the foundations of the American state – the jurisdictional distribution of powers between federal institutions and subnational authorities. Taking into account growing interest in environmental issues and decentralization within the state and scientific circles of Ukraine, it is relevant to study the issue in the context of the possible application of the U.S. positive experience in the field of environmental protection of Ukraine.

Analyzing the U.S. environmental federalism, it can be clearly seen how important the issue of jurisdictional distribution of power is for the American society and country. It depends on the subnational and local authorities, represented by the governing bodies of states, municipalities, self-governing bodies of Indian tribes, how effectively and quickly the national regulatory acts in the field of environmental protection and ecological safety will be implemented. Moreover, the administrative and legal regulation, which is carried out at the local level in the U.S., can effectively level national initiatives for environmental protection, if the government of the state or municipality decides that it will cause more harm than good to the local community. On the one hand, it complicates the process and requires more time to resolve certain environmental problems, on the other hand, it allows for a more meticulous cost analysis and better research of possible positive and negative consequences of the U.S. national environmental policy.

**Key words:** environmental federalism, public-legal relations, administrative-legal regulation, national environmental legislation of the U.S., separation of powers in the U.S., environmental security, environmental protection policy, local authorities, the U.S. management bodies in the field of environmental protection.

**Вступ.** Розглядаючи федеральну екологічну політику США (державно-правові засади, політико-правові погляди тощо), особливої уваги заслуговує висвітлення ролі локальних органів влади, котрі реалізують національні закони, статuti, програми та стратегії на місцях. Дане питання активно обговорюється в правових колах, оскільки це питання зачіпає одну з основ американської держави – юрисдикційного розподілу повноважень між федеральними інституціями та субнаціональними органами влади. США характеризуються значним рівнем децентралізації, відповідно будь-яке втручання федеральних інституцій в межах здійснення національної екологічної політики викликає часом жорсткий спротив з боку окремих штатів та локальних органів вади. Враховуючи підвищення зацікавленості екологічними питаннями та децентралізацією з боку держави та наукових кіл України, видається актуальним вивчення даного питання в контексті можливого застосування позитивного досвіду США в сфері охорони довкілля України, оскільки незважаючи на різні форми державного устрою, обидві країни мають схожу систему адміністративно-правового регулювання.

**Стан дослідження проблеми.** Дослідженню даного питання присвячені праці В. Шоб, Д. Бертроу, В. Фішель, Г. Чанг, Х. Сігман, Л. Трауб, Д. Датт, М. Мехра, К. Сегерсон, А. Сміт, В. Оатес, Е. Остром та ін. Роботи даних науковців направлені на дослідження американської системи управління природними ресурсами, екологічного федералізму, ведення внутрішньої екологічної політики федеральними та субнаціональними органами влади США, розподілу повноважень між юрисдикціями різних рівнів при реалізації політики з охорони навколишнього середовища.

**Мета дослідження.** Метою даної роботи є аналіз екологічного федералізму Сполучених Штатів Америки в субнаціональному та локальному вимірах з визначенням їхньої ролі в даному процесі.

**Виклад основного матеріалу.** Давно визнано, що органи місцевого самоврядування мають основну юрисдикцію щодо більшості нормативно-правових актів землекористування США, які вони зазвичай здійснюють через положення планування та зонування [1]. Проте субнаціональна екологічна політика з часом стала охоплювати набагато ширший спектр питань: місцеві податки на

викиди вуглецю, системи квот на обмеження й торгівлю викидами, заборони штатів та муніципалітетів стосовно пластикових пакетів, стандарти штатів щодо викидів автомобілів та ін. Як ілюструють ці приклади, дії на субнаціональному рівні можуть включати встановлення місцевих стандартів, правил або податків, але вони також можуть включати розробку планів реалізації політики, встановленої на національному рівні, та/або моніторинг і забезпечення дотримання федеральних стандартів [2, р. 39–40]. Таким чином, національні та субнаціональні органи влади відіграють спільну роль у вирішенні екологічних проблем, а місцева політика може замінити або доповнювати політику, яка реалізується на вищих рівнях [3, р. 28; 4].

Крім того, прийняття рішень на різних рівнях часто є взаємозалежним процесом, наприклад, коли один рівень уряду проводить політику, спеціально розроблену для посилення або підризу політики, встановленої на іншому рівні. Наприклад, певний штат може прагнути запровадити правила, які є суворішими, ніж ті, що встановлені на федеральному рівні, якщо він вважає, що федеральні правила є недостатньо жорсткими. У цьому випадку федеральні стандарти діють як мінімальні стандарти, а штати мають можливість вийти за межі цих мінімумів. Крім того, штат, який вважає, що федеральне регулювання чи політика є надто обтяжливими, може спробувати компенсувати вплив за допомогою інших політик, спрямованих на зниження регуляторного тягаря для бізнесу у цьому штаті. В такому випадку, якби було введено федеральний податок на викиди вуглецю, штат міг би прийняти компенсаційні субсидії для виробників вугілля в цьому штаті, щоб допомогти підвищити прибутковість галузі та, таким чином, зменшити занепокоєння щодо негативного впливу податку [5, р. 265–266]. Відповіді на рівні штатів такого типу передбачають певний ступінь стратегічної взаємодії між різними рівнями уряду, які відіграють роль у розробці екологічної політики [6, р. 197].

З цих причин важливо розуміти як обґрунтування, так і наслідки вибору екологічної політики, імplementованої на місцевому рівні. Велика кількість правової літератури про «екологічний федералізм» спрямована на вирішення цих питань. В. Шоб та Д. Бертроу зазначають, що «екологічний федералізм» слід розглядати ширше ніж суто національну політику захисту навколишнього середовища, тому що дане поняття включає в себе «дослідження нормативних і позитивних наслідків спільної ролі національних і субнаціональних органів влади в контролі за екологічною ситуацією в країні» [3, р. 2].

Нормативний аналіз розподілу юрисдикції між рівнями влади зосереджується на тому, чи може даний розподіл повноважень підвищити суспільний добробут. Ще А. Сміт у праці «Багатство націй» 1776 року зауважив, що суверен (влада найвищого рангу) має надати місцевій владі повноваження приймати рішення щодо рівня та якості місцевих послуг, оскільки місцеве населення набагато краще обізнано про становище якості даних послуг та їх вартості [7]. Службу чи орган влади слід перемістити з найнижчого адміністративного рівня лише у відповідь на висновок, що це, ймовірно, покращить соціальний добробут шляхом подолання певної неефективності чи, можливо, несправедливості, властивої децентралізованому підходу [8, р. 1122].

На відміну від нормативного аналізу, позитивний аналіз екологічного федералізму зосереджується на тому, чому певний розподіл повноважень склався так, як він склався, тобто як взаємодія економічних і політико-правових сил призводить до організації влади в країні. Якщо наразі відкинути можливі соціальні переваги від децентралізації влади, розробка політики буде марною справою без розуміння інституційного середовища та його впливу на потік інформації на різних рівнях влади [9]. Кожна державна структура, орган чи інституція має свої інтереси та діятиме на основі цих інтересів таким чином, щоб підвищити або

підірвати ефективність політики, встановленої іншим органом, який має владу в регіоні. Стратегічні взаємодії є як вертикальними, так і горизонтальними. Штати та місцеві органи конкурують між собою за ресурси та владу, а також з іншими рівнями влади, які мають владу над тією самою територією чи ресурсом. Добре встановлено, що ці стимули впливають на тип та інтенсивність політики, яка реалізується на кожному рівні державного управління [8, р. 1124].

Юрисдикційний рівень інституції чи органу влади, який встановлює певний податок, отримує додаткове джерело надходження коштів. Це означає, що місцева юрисдикція має зацікавленість в прибутковій властивості екологічного податку, якщо він стягується на місцевому рівні, але не обов'язково, якщо він стягується центральним урядом. Подібним чином дохід, отриманий за допомогою програм штатів чи місцевих органів управління з торгівлі квот на викиди, надходитиме до регіону, тоді як цей дохід надходитиме федеральному уряду згідно з федеральною програмою. Це відображає різницю в невявному «володінні» ресурсом або правом власності на нього [3, р. 12–14].

Наявність міжюрисдикційних екологічних проблем або зовнішніх факторів часто згадується як вагоме обґрунтування для розробки політики на вищих рівнях. Обґрунтованість цього аргументу залежить від конкретного характеру правових рішень. Деякі науковці вказують на те, що місцеві юрисдикції не можуть покладатися на встановлення ефективних екологічних стандартів, правил або навіть податкових ставок, оскільки вони не завжди враховують повний ступінь впливу своїх адміністративно-правових та політико-правових рішень на стан екологічної ситуації в інших юрисдикціях. Однак, це не означає, що вони не повинні впливати на реалізацію цілей національної екологічної політики у межах своєї юрисдикції (штату, муніципалітету тощо). Наприклад, «План чистої енергії» 2015 року, запропонований адміністрацією Б. Обами, надав штатам значну гнучкість у прийнятті рішень щодо того, як вони будуть досягати необхідних скорочень викидів вуглецю. Подібним чином, якщо центральні кошти виділяються юрисдикції для покращення якості води або сприяння збереженню, місцева юрисдикція може бути в кращому становищі, ніж центральний уряд, щоб визначити, як ці кошти слід витратити, щоб максимізувати їхню ефективність [6, р. 201].

Часом саме субнаціональний чи навіть локальний рівень стає визначальним фактором прийняття національних екологічних законів та програм, як свідомо прикладом цього є трагедія в Лав-каналі (штат Нью-Йорк, США). Лав-канал спочатку планувався як гідроелектростанція, але згодом проект було закрито. З 1942 до 1953 року компанія Hooker Chemicals & Plastic Corp. використовувала територію як сміттєзвалище, утилізувавши приблизно 20000–21000 тон хімікатів і небезпечних відходів, а з часом компанія продала місцевому органу влади під житлову забудову дану земельну площу. Під час сезону дощів у 1979 році було виявлено закопані токсичні відходи, які потрапили через каналізаційні мережі до джерел питної води та призвели до її забруднення (почали проявлятися наслідки даного забруднення у новонароджених дітей, котрі мали різні дефекти організму та розумового розвитку). Жителі громади були розлючені та налякані, а одна з них, Л. Гіббс, особливо активно намагалася підтримати інтерес до проблеми. Велика кількість жителів (за різними оцінками від 800 до 950 сімей) була переселена за державний коштом, а контроль над токсичними відходами став головною екологічною проблемою 1980-х років [10; 11].

Саме з метою подолання трагедії Лав-каналу, на основі «Закону про всеосяжне екологічне реагування, компенсації та відповідальність» 1980 року (англ. Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act), було запроваджено федеральну програму «Superfund», що вважається значним досягненням екологічного зако-

нодавства. Після десятиліть масштабної роботи з очищення Агенцією з охорони навколишнього середовища США (далі – АОНС) та органів влади штату Нью-Йорк у 2004 році Лав-канал було видалено зі списку «Superfund» (список земельних ділянок забруднених токсичними відходами, що підлягають відновленню), але АОНС продовжує активно стежити за цим об'єктом. Оскільки підземні води є шляхом, через який може переміщатися забруднення, понад 100 свердловин здійснюють моніторинг підземних вод на місці та за його межами, збираючи дані шокквартилу. Дані, оцінені АОНС та органами влади штату Нью-Йорк, продовжують показувати, що система збору фільтрату, бар'єрний дренаж та контрольні колодязі неускоджені і працюють належним чином [10].

Слід також зазначити, що однією з переваг розробки екологічної політики на місцевому рівні є те, що вона надає можливість для експериментів, які можуть створити краще розуміння того, що працює, а що ні, і виявити потенційно непередбачені наслідки такої політики. Знання, отримані в ході місцевих експериментів, потім можуть бути поширені або горизонтально (до інших місцевих юрисдикцій), або вертикально (до вищого рівня управління, такого як штат або федеральний рівень), щоб можна було поширити ефективні правові рішення екологічних проблем в національному масштабі [6, р. 203–204].

Розробка національного механізму повинна враховувати вплив екологічної політики на стимули субнаціональних органів влади. У зв'язку з передбачуваними економічними перевагами та розподілом обов'язків у федеральних положеннях, місцеві юрисдикції, безумовно, відіграють суттєву роль у реалізації будь-якої національної стратегії скорочення викидів. Місцеві органи є агентами національного уряду, але їхні власні витрати, пов'язані з реалізацією національних програм та локальних ініціатив, можуть впливати на вартість реалізації та успіху національної програми з охорони навколишнього середовища. Менш очевидними є стимули субнаціональних органів влади США мінімізувати витрати шляхом коригування традиційно підконтрольних їм сфер, таких як будівельні норми та контроль землекористування. Будь-яка

екологічна національна ініціатива повинна брати до уваги стимули локальних органів влади та населення, яке вони представляють, проводити місцеву екологічну політику, щоб коригувати витрати, які вони понесуть при реалізації національної програми чи адміністративно-правових рішень національних регуляторів [3, р. 12].

**Висновки.** Аналізуючи екологічний федералізм США можна чітко простежити наскільки важливим є питання юрисдикційного розподілу влади для американського суспільства та держави. Саме від субнаціональних та локальних органів влади, представлених керівними органами управління штатів, муніципалітетів, органів самоврядування племен індіанців, залежить наскільки ефективно та швидко будуть втілюватися в життя національні нормативно-правові акти в сфері захисту довкілля та екологічної безпеки, стосовно чого федеральний уряд пересвідчився під час впровадження багатьох програм з охорони довкілля. Тим більше, що адміністративно-правове регулювання, корте здійснюється на місцевому рівні в США, може фактично нівелювати національні ініціативи з охорони навколишнього середовища, якщо влада штату чи муніципалітету вирішить, що це завдасть більше шкоди, ніж користі місцевому населенню. Це є однією з причин тривалості та складності нормотворчого процесу в США, оскільки національні органи влади мають погодити всі ключові елементи певної екологічно-правової ініціативи з субнаціональними та локальними суб'єктами через їх представників в Конгресі США. З одного боку, це ускладнює процес та вимагає більше часу на врегулювання певних екологічних проблем, з іншого боку, це дозволяє провести більш прискіпливий аналіз витрат та краще дослідити можливі позитивні і негативні наслідки національної екологічної політики США.

Крім того, надання субнаціональним та локальним органам влади значної свободи у сфері захисту довкілля дозволяє швидше реагувати на локальні проблеми, оскільки це не потребує уваги національних адміністративно-правових регуляторів. Прийняття місцевими органами влади рішень чи екологічних ініціатив є, часом, проявом креативного та інноваційного підходу, що може виявитися доцільним для імплементації в межах усієї країни.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Fischel W. Zoning and Land Use Regulation. В. Bouckaert and G. DeGeest, *Encyclopedia of Law and Economics*: Volume II. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2000. P. 403–442. URL: [https://www.researchgate.net/publication/253375105\\_Zoning\\_and\\_land\\_use\\_regulation](https://www.researchgate.net/publication/253375105_Zoning_and_land_use_regulation) (date of access: 30.01.2024).
2. Chang H., Sigman H. and Traub L. Endogenous Decentralization in Federal Environmental Policies. *International Review of Law and Economics*. 2014. Vol. 37. P. 39–50. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2103699](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2103699) (date of access: 30.01.2024).
3. Shobe W., Burtraw D. Rethinking Environmental Federalism in a Warming World. *Climate Change Economics*. 2012. Vol. 3, No. 4. P. 1–33. URL: [https://www.jstor.org/stable/climchanecon.3.4.02?oath\\_data=eyJlbWVpY2I6InZsYWVpc2xhdm1wb3N0QGdtYWVsLmNvbSIsImIuc3RpdHV0aW9uSWRzljpbXSwicHJvdmlkZXliOiJnb29nbGUifQ](https://www.jstor.org/stable/climchanecon.3.4.02?oath_data=eyJlbWVpY2I6InZsYWVpc2xhdm1wb3N0QGdtYWVsLmNvbSIsImIuc3RpdHV0aW9uSWRzljpbXSwicHJvdmlkZXliOiJnb29nbGUifQ) (date of access: 30.01.2024).
4. Datt D., Mehra M. Environmental Policy in a Federation with Special-Interest Politics and Inter-governmental Grants. *Environmental and Resource Economics*. 2016. Vol. 64 (4). P. 575–595. URL: [https://www.researchgate.net/publication/273514435\\_Environmental\\_Policy\\_in\\_a\\_Federation\\_with\\_Special\\_Interest\\_Politics\\_and\\_Inter-Governmental\\_Grants](https://www.researchgate.net/publication/273514435_Environmental_Policy_in_a_Federation_with_Special_Interest_Politics_and_Inter-Governmental_Grants) (date of access: 30.01.2024).
5. Shobe W. Emerging Issues in Decentralized Resource Governance: Environmental Federalism, Spillovers, and Linked Socio-Ecological Systems. *Annual Review of Resource Economics*. 2020. Vol. 12. P. 259–279. URL: <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev-resource-110319-114535> (date of access: 30.01.2024).
6. Segerson K. Local Environmental Policy in a Federal System: An Overview. *Agricultural and Resource Economics Review*. 2020. Volume 49, Special Issue 2. P. 196–208. URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/agricultural-and-resource-economics-review/article/local-environmental-policy-in-a-federal-system-an-overview/E96F7A3EDB7850AF1FDE1A6E337D56DF> (date of access: 30.01.2024).
7. Smith A. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Edited by S. M. Soares. *MetaLibri Digital Library*, 2007. P. 743. URL: [https://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA\\_WealthNations\\_p.pdf](https://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA_WealthNations_p.pdf) (date of access: 30.01.2024).
8. Oates E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. 1999. Vol. 37, No. 3. P. 1120–1149. URL: <https://www.jstor.org/stable/2564874> (date of access: 30.01.2024).
9. Ostrom E. A Polycentric Approach for Coping with Climate Change. World Bank Policy Research Working Paper. 2009. No. 5095. P. 57. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1934353](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1934353) (date of access: 30.01.2024).
10. Love Canal Revealed a National Problem; Superfund Provided a Solution. U.S. *Environmental Protection Agency*. URL: <https://www.epa.gov/archive/epa/newsreleases/love-canal-revealed-national-problem-superfund-provided-solution.html> (date of access: 30.01.2024).
11. Our History. *The Center for Health, Environment & Justice*. URL: <https://chej.org/about-us/story> (date of access: 30.01.2024).