

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА У США

ПРОЦАН Юрій Григорович - здобувач Національного університету біоресурсів і природокористування України

УДК-342-9:

В работе исследуется правовое регулирование вопросов охраны окружающей среды в США

Ключові слова: охорона навколишнього середовища, рибні ресурси, агентства, функції, адміністративне право, адміністративні процедури

Постановка проблеми

На сьогодні і адміністративно-правовій науці домінує точка зору, згідно з якою стверджується про невинуватість «запозичення досвіду зарубіжних країн, які мають більш високий рівень забезпечення прав, свобод і гарантій людини», та про неприйнятність «спроб пристосування глобальних наукових категорій, зокрема «верховенство права», до потреб поточних політичних процесів» [1, с. 158].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У навчальному посібнику «Порівняльне адміністративне право» [2] А.М. Школик стверджує, що предмет адміністративного права США ґрунтується на трьох групах юридичних норм, які визначають порядок прийняття адміністративними агентствами нормативно-правових актів; встановлюють процедуру розгляду агенствами індивідуальних адміністративних справ; забезпечують судовий перегляд рішень адміністративних агенцій [2, с. 19]. Така позиція не повністю відображає реальний стан речей, оскільки предметом адміністративного права США, як зазначає американський правознавець У.

Бернам [3, с. 339], є вивчення норм права, що регулюють діяльність агентств (адміністративних відомств) і їх службовців. Більше того, автор не враховує той факт, що невід'ємною складовою адміністративного права є Федеральний закон «Про адміністративну процедуру» 1946 р. (надалі ЗАП) [4], саме яким визначаються єдині правила поведінки як для регулюючих агентств, так і для суб'єктів у різних галузях, починаючи від транспорту до питань харчування і відпуску ліків. Обов'язковість застосування процедурних вимог ЗАП стосується і питань охорони навколишнього середовища США, що й передбачено федеральним законом «О національної політике в області охорони окружающей среды» (NEPA) [5] (прийнятий 1 січня 1970 р.).

У вітчизняній адміністративно-правовій правовій науці праці, які б були призначені питанням діяльності адміністративних відомств, у тому числі і питанням адміністративно-правової охорони навколишнього середовища США, – відсутні.

Постановка завдання – дослідити питання адміністративно-правового регулювання охорони навколишнього середовища у США.

Викладення основного матеріалу

На сьогодні у вітчизняній адміністративно-правовій науці домінує точка зору, що розвиток науки адміністративного права слід розглядати на загальному фоні розви-

тку радянської держави і права [6, с. 31]. Але до чого призвів такий обмежений підхід? Ігнорування позитивного досвіду зарубіжних країн з розвитком системою демократії і ринковою економікою призвело до того, що на конституційному і законодавчих рівнях під гаслами «правової, демократичної і соціальної» держави було легалізовано «владу без обов'язків і відповідальності»; збережено інститут адміністративної відповідальності, що в свою чергу спростовує конституційну тезу щодо поділу влад; обов'язки і відповідальність покладені на абстрактно-філософську категорію «держава», а правовий статус представницьких інституцій держави та їх службовців визначений лише «владоповноваженнями», без будь-яких обов'язків по відношенню до людини і суспільства - [7, ст. 3, 6, 19, 56].

Відомий французький вчений Р. Давид [8, с. 5, с. 8] свого часу слушно відзначав: «Мир стал един. Мы не можем отгородиться от людей, которые живут в других государствах, других частях земного шара... Необходимое международное взаимодействие или, во всяком случае, простое сосуществование требуют, чтобы мы открыли наши окна и посмотрели на зарубежное право». Пошук істини, як зазначає науковець, виграє від міркувань над даними, що поставляються порівняльним правом. Порівняльне право дає можливість краще впізнати національне право і удосконалювати його.

Звернемось до питань правового регулювання діяльності адміністративних відомств у США. Діяльність агентств, пише У. Бернам, ґрунтується на нормах законодавства, що стосуються правового регулювання їх діяльності, положеннях ЗАП, прецедентній судовій практиці. ЗАП при цьому виконує роль унікального інструменту уніфікації адміністративної практики державних установ [3, с. 339]. Важливо відзначити, що реалізації ЗАП сприяють положення Федерального закону про претензії із заподіяння шкоди 1946 р.. Він деталізує майнову відповідальність за спричинення шкоди, що заподіяна неправомірними діями державних службовців. Положення ж ст. 56 Конституції України щодо відшкодування за рахунок

держави чи ОМС матеріальної та моральної шкоди є суто декларативними.

Головною вимогою реалізації процедур є обов'язковість застосування адміністративними відомствами поправок V та XIV до Конституції США: «Жодна особа не повинна ... втрачати життя, свободу або власність без належної правової процедури...»; «... не може будь-який штат позбавляти будь-яку особу життя, свободи або власності без належної правової процедури...» [3, с. 349].

Зупинимось на такому актуальному питанні, як процедури прийняття нормативно-правових актів, що за часів радянської влади, так і після проголошення України незалежною не визнавалось і не визнається представниками виконавчих органів, внаслідок чого ці процедури здійснюються в односторонньому порядку.

Правила прийняття підзаконних актів (legislative rules), відзначає У. Бернам, встановлюють процедурні норми, які мають виконуватись як самим відомством, так і особами, яких стосуються ці норми. ЗАП встановлює процедуру «повідомлення і отримання коментарів» (notice and comment), яка полягає в тому, що федеральне відомство повинно спочатку оприлюднити повідомлення про запропонований до прийняття підзаконний акт у Федеральному реєстрі (Federal Register), щоденному урядовому виданні, і запросити населення направити до відомства свої коментарі із запропонованої пропозиції [3, с. 341]. Що є надзвичайно важливим, відомство повинно показати, що «процедура прийняття ним рішення було дійсно ретельно мотивоване» (рішення Апеляційного суду США). У випадку порушення наведених правил суд зобов'язаний скасувати підзаконний акт [3, с. 342].

Історична довідка. До 1946 р. діяльність відомств і департаментів США не була однаковою, позитивною та ефективною [9]. ЗАП прийнято в 1946 р. за ініціативою Президента США Ф.Д. Рузвельта. Його положення сприяли відбудові економіки, вдосконаленню діяльності державних установ та уніфікації їх адміністративної практики. З точки зору американських юристів, адміністративне право США ре-

гулює функції, структуру і порядок діяльності адміністративних установ, а також нагляд судів за діяльністю адміністрації. Що цікаво, ще в 1928 р. американський вчений Е. Фройнд відзначав, що «адміністративне право – це право, що контролює адміністрацію, а не право, що створено адміністрацією».

Звернемось до деяких суттєвих положень ЗАП [4]. Надзвичайно важливими вбачаються положення § 553 і низка інших правил, на підставі яких докладно регламентуються порядок підготовки, розгляду, прийняття і запровадження в дію агентствами нормативних актів. Закон надає всім зацікавленим особам можливість звернутися до агентства з петицією про видання, зміну або скасування нормативного акту. Закон також вимагає, щоб кожне агентство повідомляло у «Federal Register» про заплановане видання нормативного акту. Повідомлення повинне містити вказівку на час, місце і характер нормотворчої процедури, посилання на акт, яким надано нормотворче повноваження, мета або суть акту або виклад проблематики, що досліджується у зв'язку з підготовкою акту. Слідом за публікацією такого повідомлення агентство зобов'язано надати всім зацікавленим особам можливість участі в нормотворчій процедурі шляхом подання ними письмових і усних заяв, документів, матеріалів і т.п. Наступною стадією нормотворчих процедур, що закріплюється відповідними законами, є обговорення змісту проекту акту з використанням таких механізмів, як консультації, конференції і дорадчі комітети. Потім агентство зобов'язане провести відкрите слухання, якщо це передбачене відповідним законом. В інших випадках воно саме вирішує, провести таке слухання чи ні. Нормотворче слухання здійснюється, як вирішив в 1972 р. Верховний суд США в справі *United States v. Allegheny-Iudlum Steel Corp.*, тільки тоді, коли у відповідному законі указано, що нормативний акт ухвалюється на підставі протоколу після проведення в агентстві слухання. По завершенню слухання і на основі його матеріалів керівництво агентства вирішує питання про прийняття або неприйняття нормативного акту.

Усі адміністративні акти, що підлягають публікації, направляються директору «Federal Register» для реєстрації та публікації. Опублікування адміністративного акту в «Federal Register» має серйозні правові наслідки. Згідно з § 552 п'ятого розділу Зводу законів опублікування означає «своєчасне і дійсне оповіщення» усіх осіб, яких воно стосується, про зміст акту. Надалі зазначені особи не можуть посилалися на незнання про існування акту. Наслідком не публікації адміністративного акту, який повинен бути опублікований, є його недійсність. Згідно з § 553 Зводу законів прийнятий агентством нормативний акт набуває чинності тільки через 30 днів після його опублікування. Таким чином, фізичним та юридичним особам, яких стосується цей акт, надається значний проміжок часу для ознайомлення з актом.

Що стосується охорони рибних ресурсів. Кіт Р. Кріддл, професор морських наук університету Аляски [10], відзначає: якщо правило може мати важливу роль для ведення промислу, то закони встановлюють кордони, у яких розробляються правила. Ключовими федеральними законами, що мають відношення до управління рибними ресурсами в США, є Закон Магнусона-Стивенса про управління і збереження рибних ресурсів (*Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act, MSFCMA*), Закон про національну політику в галузі охорони навколишнього середовища (*National Environmental Policy Act – NEPA*), Закон про види, що знаходяться під загрозою зникнення (*Endangered Species Act, ESA*) і Закон про охорону морських тварин (*Marine Mammal Protection Act, MMPA*). Як зазначає науковець, найбільше значення з цих законів має Закон Магнусона-Стивенса про управління і збереження рибних ресурсів. Відповідно до цього закону створена державна структура з вісьмома регіональними Радами по управлінню рибними ресурсами (*Fishery Management Council, FMC*), які наділені повноваженнями для визначення того, як цей закон повинен застосовуватися до конкретних видів промислу. Вони також розробляють плани управління рибним промислом, на підставі якого здійснюється використання і охорона рибних ресурсів. Офіційно ці

ради консультують міністра торгівлі США, який відповідає за оприлюднення остаточних правил, їх виконання і примушення до їхнього виконання.

Повернемося до положень NEPA [5]. Закон відображає вимоги національної політики щодо дій, які мають здійснюватись відносно поліпшення стану навколишнього середовища (тобто, на відміну від абстрактної вітчизняної «державної політики»). Зокрема, з урахуванням важливості питання закон передбачив заснування Ради президента з питань якості навколишнього середовища (CEQ). Відмітною рисою NEPA є встановлення процедурних вимог для всіх агенцій по підготовці оцінки впливу негативних факторів (EAS) і їх впливу на навколишнє середовище (EIS-системи). NEPA складається із трьох розділів: декларація національної політики і цілей у галузі охорони навколишнього середовища; процедурні питання, які мають здійснюватись федеральними органами для забезпечення реалізації національної політики; питання, що мають вирішуватись Радою президента з питань якості навколишнього середовища. Важливо: процедурні вимоги NEPA обов'язкові для всіх федеральних відомств.

У. Бернам [3, с. 978] відзначає, що згідно з вимогами NEPA Президент США зобов'язаний представляти суспільству щорічні доповіді про стан навколишнього середовища. Окрім положень про загальну політику, NEPA містить важливу вимогу про те, що будь-яка пропозиція щодо прийняття нових законів або про здійснення федеральними органами інших важливих дій, які можуть «оказать существенное влияние на окружающую среду» повинні супроводжуватись заявами з оцінкою наслідків таких дій. Ці заяви готуються у співпраці з Агентством по охороні навколишнього середовища. Окрім цього, «заяви з оцінкою наслідків» повинні бути представлені зацікавленими федеральними відомствами, а також відомствами штатів і місцевими адміністраціями.

Агентство по охороні навколишнього середовища (Environmental Protection Agency; EPA) створено на підставі виконавчого наказу Р. Ніксона від 2 грудня 1970 р. Воно має статус «незалежного агентства» в системі

адміністративних органів [3, с. 968]. Основним завданням EPA [11] є захист здоров'я населення і охорона навколишнього середовища (відповідно до ст. 1 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» завданням законодавства про охорону навколишнього природного середовища є регулювання відносин). На відміну від вітчизняного законодавства, на EPA покладено відповідальність за застосування законів про охорону довкілля, яка до цього була розподілена між міністерством сільськогосподарства, міністерством внутрішніх справ і міністерством охорони здоров'я і соціальних служб.

Російські дослідники [12, с. 77-83] відзначають, що виконавчими органами, на які зобов'язані опікуватись питання охорони довкілля і природокористування у США є: Рада по якості навколишнього природного середовища, виконавчі департаменти (міністерства) Виконавчого офісу Президента, які наділені обов'язками по здійсненню контролю за виконанням законодавства; незалежні агентства і колегії. У цій сфері функціонують: спеціалізований орган федерального управління – Рада по якості навколишнього середовища (Рада є незалежною від інших федеральних органів організацією і підпорядкована безпосередньо Президенту); Агентство по охороні навколишнього середовища (EPA).

Велику роль у забезпеченні охорони і раціонального використання природних ресурсів у США відіграють інші адміністративні органи: Департамент внутрішніх справ (Department of the Interior), Департамент сільськогосподарства (Department of Agriculture), Департамент охорони здоров'я і соціального забезпечення (Department of Health and Human Services), Міністерство юстиції США (Department of Justice) і інші адміністративні відомства (транспорт, торгівлі, енергетики, Атомна регулююча комісія, Федеральна адміністрація авіації, Армійський корпус інженерів). У системі Департаменту внутрішніх справ функціонують: Бюро по управлінню землями; Служба управління природними ресурсами; Служба національних парків; Служба охорони риб і диких тварин; Геологічне спостереження

США; Бюро рекламації (меліорації). Діяльність Департаменту пов'язана з виконанням федеральних заходів щодо залучення природних ресурсів у господарський оборот. Серед його основних господарських функцій – розробка корисних копалин на суші і континентальному шельфі, виконання деяких водогосподарчих проєктів, реалізація заходів щодо стимулювання розвитку тваринництва, ведення рибного і мисливського господарств. Одночасно він виконує суттєві обов'язки по охороні і раціональному використанню природних ресурсів.

ЕРА є головним федеральним відомством по боротьбі із забрудненням атмосферного повітря, земельних та водних ресурсів. На відміну від вітчизняного законодавства, Агентство підзвітне Президентові США. Що важливо, воно зобов'язане щорічно надавати звіти про фінансову діяльність Конгресу США. Система ЕРА складається із центрального агентства і 10 регіональних відділів, розташованих у різних містах США. Роботу ЕРА очолює адміністратор. У нього є один заступник, два асоційованих адміністратора і 9 помічників. Під керівництвом заступника адміністратора працюють допоміжні юридичні служби, на які покладено обов'язок відшкодування спричиненої довкіллю і громадянам шкоди.

На відміну від вітчизняного законодавства, яким Міністерство аграрної політики та продовольства України наділено несумісними функціями (охорона рибних ресурсів, регулювання промислового, аматорського та спортивного рибальства; право затверджувати: методику розрахунку збитків, заподіяних рибному господарству внаслідок порушень правил рибальства й охорони водних живих ресурсів; квоти використання водних живих ресурсів; порядок нарахування й внесення платежів за спеціальне використання рибних та інших водних живих ресурсів; порядок обчислення і внесення платежів за спеціальне використання водних живих ресурсів при здійсненні аматорського та спортивного рибальства тощо), – завданнями та функціями Міністерства сільського господарства США (US Department of Agriculture) [13] визначено наступне: регулювання різних аспектів аграрного сектору економіки,

сприяння фермерським господарствам, підтримка цін на сільгосппродукцію, контроль за використанням ґрунтів, інспекція якості продовольчих товарів, прогнозування врожаїв і страхування на випадки неврожаїв, організація зовнішньої торгівлі та інше. До складу Міністерства входять такі агентства (служби): сільськогосподарських досліджень, сільськогосподарських кооперативів, сільськогосподарського маркетингу, зовнішньоекономічна, охорони лісів тощо [13, с. 96].

Наведене дає підстави зробити наступні висновки. Характерною рисою адміністративного права США є те, що ця галузь публічного права детально регламентує діяльність адміністративних органів і правила поведінки їх службовців, їх функцій, обов'язки та відповідальність, єдині процедурні питання реалізації завдань і функцій, у яких важливе місце посідають процедури правотворчої діяльності та питання судового контролю за діяльністю адміністративних органів і їх службовців. Характерною рисою адміністративного права є те, що воно розглядається як сукупність юридичних норм, що призначені для захисту приватних осіб від сваволі бюрократії. Безпосередньо це яскраво підтверджується ясністю та прозорістю норм ЗАП, Федерального закону про претензії із заподіяння шкоди 1946 р. тощо.

Важливим вбачається, що регламентація правової охорони навколишнього середовища у США передбачила розмежування функцій охорони (ЕРА), функцій управління і збереження рибних ресурсів (Fishery Management Council), функцій Міністерства сільського господарства США.

Наділення Міністерства аграрної політики та продовольства України обумовленими вище несумісними функціями, з одного боку, є свідченням порушення принципів правової держави і верховенства права, з іншого – створенням умов для легалізації прадавнього інституту «кормління», або схваленням корупції на законодавчому рівні. Взагалі ця негативна практика є запозиченням досвіду радянського періоду і за своєю суттю нагадує тривалий «науковий експеримент по охороні курятника зграєю лисиць».

АНОТАЦІЯ

У роботі досліджується правове регулювання питань охорони навколишнього середовища у США

Прийняття за догму зазначених вище тверджень стосовно невинуватості «запозичення досвіду зарубіжних країн...» суперечить принципам правової держави і верховенства права, інтересам людини і суспільства. Збереження постулатів радянської правової науки і стійке протистояння запозиченню позитивного досвіду зарубіжних країн з розвитком системою демократії і ринковою економікою призвели до небувалого росту корупції, зокрема, це стосується сфери рибальства, стагнації права й економіки, свавілля і безкарності чиновництва, порушення прав людини на гідні умови життя людини тощо.

Література

1. Кубко Е. Про предмет адміністративного права / Е. Кубко // *Право України*. – 2000. – № 5. – С. 3–6.
2. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин / А.М. Школик. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
3. Бернам Уильям. Правовая система США. 3-й выпуск / Уильям Бернам. – [пер. с англ. : Александров А.В., Власихин В.А., Коновалов А.Л. и др.] ; научн. ред. Власихин В.А. – М. : Новая юстиция, 2006. – 1216 с.
4. Administrative Procedure Act (5 U.S.C. Subchapter II) / The U.S. National Archives : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/>.
5. National Environmental Policy Act (NEPA) / U.S. Environmental Protection Agency: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epa.gov/compliance/nepa/>.

SUMMARY

We study the legal regulation of environmental issues in the US

6. Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп. [Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.]; под ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
7. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року [Із змінами, станом на 21.02.2014] // *Відомості Верховної Ради України*, 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Давид Р. Основные правовые системы современности / Рене Давид, Камилла Жоффре-Спинози [пер. с фр. В.А. Туманова]. – М. : Международные отношения, 1999. – 400 с.
9. American University Washington College of Law: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.administrativelawreview.org/publicresources/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=3.
10. Кит Р. Криддл Правовые основы управления рыбными ресурсами в США и эволюция основанного на правах управления рыбными ресурсами на Аляске / International fishery congress: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://fish-forum.ru/files/98.doc>.
11. United States Environmental Protection Agency. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epa.gov>.
12. Волков А.М. Органы управления природопользованием и охраной окружающей среды в США [А.М. Волков, Е.А. Лютягина, А.С. Линьков]. – *Вестник Российского университета дружбы народов*, 2010. – № 3. – С. 76 – 85.
13. Шумилов В.М. Правовая система США: Учебное пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : «Международные отношения», 2006. – 408 с.