

ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.1.27>

ПРЯМІ ТА НЕПРЯМІ СТРАТЕГІЇ ВЕДЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ Р. РЕЙГАНА



Митошоп Владислав Володимирович,

аспірант кафедри теорії держави і права,
конституційного права та державного управління
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

Стаття присвячена дослідженню прямих та непрямих стратегій ведення екологічної політики Р. Рейгана, які були розраховані на реалізацію в довгостроковій перспективі з метою економічного розвитку країни. До того ж в статті розкривається вплив питань охорони навколишнього середовища на державну політику США, її взаємозв'язок з соціальними, економічними, правовими та політичними процесами. Актуальність дослідження прямих та непрямих стратегій ведення екологічної політики Р. Рейгана та його адміністрації полягає в поглибленні теоретичних та практичних знань державного управління та ведення політики, зокрема і в сфері захисту навколишнього середовища. Знання, отримані в результаті вивчення державного управління та політики США як однієї з провідних країн світу, можуть бути застосовані в Україні з метою збалансування повноважень законодавчої, виконавчої та судової гілок влади.

Досліджуючи прямі стратегії ведення екологічної політики Р. Рейгана, ми визначили, що, попри опозиційне ставлення чиновників до екологічного регулювання, вони посприяли закріпленню квазіконституційних змін, що відбулися в системі державного управління протягом 1970-х років. Це можна, ймовірно, пояснити не тільки вимогою населення щодо забезпечення безпечного для життя навколишнього середовища, а й більш прагматичним бажанням федеральної інституційної системи зберегти розширення повноважень, яке дозволяло їй більшою мірою впливати на внутрішні справи окремих штатів. У такому контексті американська система стримувань та противаг відображає здатність різних гілок влади збалансувати одна одну. Саме складність реалізації прямих стратегій ведення екологічної політики зумовила паралельну роботу над непрямыми підходами, а саме призначенням нових суддів, які підтримували погляди президента щодо необхідності економічного розвитку держави. Певною мірою саме непрямі стратегії екологічної політики Р. Рейгана виявились найбільш ефективними способами ведення екологічної політики, оскільки частина суддів, які були призначені за час його президенства, активно виступала проти розширення контролю за забрудненням навіть після завершення його каденції.

Ключові слова: екологічна політика, захист навколишнього середовища, система стримувань та противаг, державне управління США, судова гілка влади, Конгрес США, розподіл повноважень.

Mytoshop Vladyslav. The direct and indirect strategies of R. Reagan environmental policy

The article is devoted to the study of the direct and indirect strategies of R. Reagan environmental policy, which were designed to be implemented in the long run for the economic development of the country. In addition, the article reveals the impact of environmental issues on the U.S. public policy, its interrelation between social, economic, legal and political processes.

The relevance of the study of the direct and indirect strategies of R. Reagan environmental policy is determined by the fact that it helps to deepen theoretical and practical knowledge about public administration and policy, particularly in the sphere of environmental protection. The knowledge gained from the study of the U.S. public administration and policy, as one of the most influential countries in the world, can be used in Ukraine to balance the powers of the legislative, executive and judicial branches of government.

Examining the direct and indirect strategies of R. Reagan environmental policy, it was found that, despite their opposition to environmental regulation, they did, practically, help consolidate the quasi-constitutional changes in public administration which happened during the 1970s. This can probably be explained not only by the public demand for improved environmental safety, but also by the more pragmatic desire of the federal institutional system to maintain the empowerment that allowed it to have more influence over the internal affairs of individual states. Within this frame of reference, the American checks and balances system reflects its ability to balance different branches of government. It is the complexity of the implementation of direct strategies of R. Reagan environmental policy which caused parallel work on indirect approaches, specifically the appointment of new judges who supported the presidents vision of the need for economic development of the country. To a certain extent, it was R. Reagan indirect strategies that proved to be the most effective ways of environmental policy implementation, as some of the judges appointed during his presidency actively opposed the expansion of pollution regulation when his presidential term ended.

Key words: *environmental policy, environmental protection, system of checks and balances, the U.S. public administration, judicial branch of government, the U.S. Congress, division of powers.*

Президенству Р. Рейгана передувало «десятиліття захисту навколишнього середовища», проголошене в 1970 році Р. Ніксоном. Така активізація законодавчої та політичної діяльності федеральної влади в екологічній сфері була спричинена низкою великих екологічних катастроф, які викликали тривогу серед населення, яке почало усвідомлювати загрози для життя людини, котрі несе в собі промислова діяльність та забруднення довкілля. Така активізація федерального регулювання викликала невдоволення серед промислових гігантів та певних політичних груп, які підтримали Р. Рейгана, політика якого була спрямована на зменшення оподаткування промисловості та втручання держави в питання економічного розвитку, що безпосередньо було пов'язано з екологічним федеральним регулюванням. Актуальність дослідження прямих та непрямих стратегій ведення екологічної політики Р. Рейгана та його адміністрації полягає в поглибленні теоретичних та практичних знань державного управління та ведення політики, зокрема і в сфері захисту навколишнього середовища. Знання, отримані в результаті вивчення державного управління та політики США як однієї з провідних країн світу, можуть бути застосовані в Україні з метою збалансування повноважень законодавчої, виконавчої та судової

гілок влади, а також врегулювання екологічної сфери державного життя.

Дослідженню даного питання присвячені праці Р. Лазаруса, Д. Кейса, К. Коліанезе, М. Дертіка, П. Квірка, Р. Гарріса, С. Мілкіс, Ш. Голдмана, Ш. Мельника, В. Ковачича, Б. Шварца, Г. Шварца, Р. Соломона та інших учених. Науковці всебічно розглядають екологічну політику Р. Рейгана та його адміністрації з наголосом на її довгостроковій спрямованості, беручи до уваги політичні, економічні, правові та соціальні умови країни. До того ж звертається увага на роботу системи стримувань та противаг у контексті її здатності урівноважувати різні гілки влади під час здійснення їхніх юрисдикційних повноважень у сфері захисту навколишнього середовища.

Метою статті є дослідження прямих та непрямих стратегій ведення екологічної політики Р. Рейгана, розрахованих на реалізацію в довгостроковій перспективі.

Величезне розширення федеральних повноважень у сфері охорони навколишнього середовища, проведене Конгресом протягом 1970-х років, означало суттєву трансформацію американського законодавства, яку можна було б охарактеризувати як квазіконституційну за обсягом [3, с. 97–98]. Створення фундаментальної законодавчої бази щодо

охорони навколишнього середовища також означало неабиякий перелом у впливі, який раніше в Конгресі мали політичні та економічно потужні сили, які представляли інтереси промисловості та виступали проти посилення екологічного регулювання [2, с. 18–19]. Утворення федеральної екологічної регуляторної системи за умов потужних політичних та економічних бар'єрів характеризувалося як «республіканський момент» – спалах демократичної участі та ідеологічної політики, створений зростаючим попитом населення на життя в безпечному навколишньому середовищі. З огляду на «радикальний перерозподільний характер» цієї нової системи федеральної охорони навколишнього природного середовища Конгрес потребував величезного політичного консенсусу для її реалізації [10, с. 999–1000]. Дійсно, основні екологічні програми, затверджені в цей період, були прийняті в Конгресі з широкою двосторонньою підтримкою та однотайністю [1, с. 57]. Кінець епохи двопартійної підтримки охорони навколишнього середовища почався на початку 1980-х років. У 1980 році кандидат від республіканців Р. Рейган у своїй передвиборчій кампанії рішуче виступив проти сильної федеральної ролі в регулюванні сфери захисту навколишнього середовища [10, с. 1026].

Коли Р. Рейган вступив на посаду президента в 1981 році (був двічі обраний президентом США та займав посаду протягом 1981–1989 років), він поставив за мету своєї внутрішньої політики зменшити тягар дотримання норм, пов'язаних з контролем за охороною навколишнього середовища та іншими федеральними правилами охорони здоров'я і безпеки [4, с. 212–213]. У своєму Зверненні до Конгресу «Про становище в країні» Президент США Р. Рейган заявив, що «вибух урядового регулювання протягом останнього десятиліття» спричинив «підвищення цін, підвищення рівня безробіття та зниження продуктивності праці». Президент запевнив, що він «не має наміру ліквідувати регуляторні органи, особливо ті, які необхідні для здійснення охорони навколишнього середовища та забезпечення громадського здоров'я та безпеки». Але він попередив: «Ми повинні боротися

з неефективними та обтяжливими правилами, тобто відмінити ті, що ми можемо, та реформувати інші» [12]. Серед перших ініціатив своєї адміністрації Р. Рейган створив президентську робочу групу з питань регулятивного контролю з метою визначення підходів для стримування наявного регулятивного моніторингу. Р. Рейган заявив: «Регуляторна реформа є одним із ключових елементів у нашій програмі повернення нації до процвітання та відновлення свободи винахідливості й енергії американського народу. Урядові накази накладають величезний тягар на великий і малий бізнес в США, знижують продуктивність і значною мірою сприяють нашим нинішнім економічним проблемам» [13].

Адміністрація Р. Рейгана негайно зосередилася на федеральній політиці з охорони навколишнього середовища в рамках реформи управління. зазначена реформа мала декілька форм. Управління з питань адміністрування та бюджету провело вимогливі огляди запропонованих нормативних актів. Президент Р. Рейган спочатку призначив голову АОНС, який був орієнтований на менше втручання федеральної влади в управління та регулятивну політику в сфері екології. До того ж адміністрація президента значно скоротила бюджет АОНС, спричинивши значні скорочення персоналу та зменшивши здатність агенції ініціювати прийняття нових актів примусового характеру. АОНС почала більш широко експериментувати з економічними стимулами, які базувалися на умовах ринкової економіки, щодо зменшення забруднення, на відміну від минулої системи видання наказів та контролю за їх виконанням. Ці підходи до реформування дозволили зробити кілька коригувань вектору політики. Попри всі заяви, очікувані законодавчі зусилля щодо послаблення вимог Закону «Про чисте повітря» та Закону «Про чисту воду» не були реалізовані [7].

Крім цих прямих стратегій регулятивної реформи, Президент Р. Рейган намагався використати судові призначення для зміни курсу федеральної регулятивної політики. Адміністрація президента змінила форму федеральної судової влади з 1981 до 1988 р. Президент Р. Рейган призначив Голову Верховного Суду, обрав трьох

нових членів Верховного Суду і контролював сорок сім відсотків усіх суддів, які засідали у федеральних окружних судах та окружних апеляційних судах. Ш. Голдман підрахував, що Президент Р. Рейган заповнив 346 із 736 посад суддів у федеральних апеляційних та окружних судах [6]. Здійснюючи ці призначення, адміністрація Р. Рейгана прагнула змінити ідеологічну перспективу федеральної судової влади, обираючи осіб, які, імовірно, сумнівалися в ефективності економічного регулювання. Хоча розуміння того, що президент буде використовувати судові призначення для досягнення бажаних цілей політики, не є непримітним, але намагання адміністрації президента досягти ідеологічної рівномірності часто визначається незрівняним у своїй рішучості та ґрунтовності [8, с. 676].

Ідеологія призначень Р. Рейгана була особливо важлива для формування федеральної екологічної політики. Протягом багатьох років федеральні судді відігравали ключову роль у визначенні обсягу та змісту статутів (законів) щодо зменшення забруднення та інших заходів екологічної політики. Федеральні суди у справах про забруднення повітря робили набагато більше, ніж просто вирішували суперечки між приватними сторонами або не дозволяли органам публічної влади перевищувати свої повноваження. Вони приймали радикальні рішення з питань екологічної політики, які залишалися не вирішеними чинним законодавством, часто розширюючи при цьому сферу державних програм [11, с. 1]. Суддя М. Вілкі з Апеляційного суду США в окрузі Колумбія заявив: «Нещодавні події свідчать про те, що основним рушієм в імplementації Закону «Про чисте повітря» є не Конгрес чи АОНС, а саме суди, зокрема цей суд» [5]. Безпосередній вплив судових тлумачень екологічних статутів та законів є суттєвим, але федеральні судді робили більше, ніж просто впливали на розвиток політики у короткостроковій перспективі. Поруч із досягненням принципового звуження повноважень АОНС призначення суддів із спільним баченням відповідної ролі уряду, мабуть, було найбільш ефективним засобом адміністрації Р. Рейгана для забезпечення того, щоб його погляди

щодо управління в сфері екології продовжували існувати тривалий час після закінчення терміну його повноважень [9, с. 247].

Потенціал призначень, здійснених Р. Рейганом для спрямування майбутніх судових рішень, привернув значну увагу науковців та громадськості. Обговорюючи процес судових призначень адміністрації президента, вчені часто припускають, що практично всі кандидати Р. Рейгана були консервативно налаштовані [14, с. 222]. Важливість даної політики Р. Рейгана щодо призначення суддів, зрештою, залежала від того, як такі погляди формували вирішення конкретних справ [16]. Під час проведення репрезентативної оцінки політики Р. Рейгана щодо призначення суддів професор Г. Шварц дійшов висновку, що «призначені кандидати від республіканців були більш вороже налаштовані до захисту громадянських прав, економічного регулювання та інших ліберальних програм, ніж їхні колеги-демократи» [15, с. 8–9]. Деякі критики стверджують, що «консервативно налаштована судова влада» призвела до значного судово орієнтованого скорочення урядових програм стосовно регулювання бізнесу [14, с. 222].

Емпіричні зусилля щодо гіпотези консервативно налаштованої судової влади в контексті справ, пов'язаних з економічним регулюванням, є рідкісними. Зазвичай оцінки судової влади Р. Рейгана базуються на вивченні рішень кількох відомих суддів [14, с. 222–249]. Порівняно небагато вчених намагалося оцінити загалом рішення, котрі приймалися суддями за президенства Р. Рейгана, що стосувалися екологічного регулювання. В цілому судді Р. Рейгана приймали рішення більш консервативно, ніж судді Дж. Картера (Президент США 1977–1981 років від Демократичної партії), але не з драматичним відривом, який часто прогнозували в оцінках процесу судового відбору адміністрації Р. Рейгана. Кваліфікуюча ознака полягає в тому, що незгода між суддями, призначуваними Дж. Картером та Р. Рейганом, є відносно незначною, оскільки вони приймали однакові рішення приблизно в дев'яносто відсотках усіх випадків. Очевидна відмінність між екологічними вподобаннями кандидатів у судді, призначеними Дж. Картером

та Р. Рейганом, виразно проявляється в рішеннях Апеляційного суду округу Колумбія. Ця різка дихотомія між призначуваними Дж. Картером та Р. Рейганом суддями відображена в рішеннях, які були прийняті суддями Р. Рейгана, котрі виявляють більший скептицизм до розширення вимог щодо контролю за забрудненням [8, с. 680].

Після обрання Р. Рейгана вдруге на пост президента в 1985 році його адміністрація почала працювати над основною стратегією дерегуляції у сфері охорони довкілля, прагнучи відмінити наявні законодавчі програми та різко скоротити можливості федерального моніторингу та контролю. Однак через поєднання політичного скандалу 1986 року, поганого управління, яке здійснювалося посадовими особами в АОНС, яких призначив Р. Рейган, та значної реакції громадськості на екологічну політику адміністрації президента спроби скасувати або різко обмежити систему екологічного регулювання, створену протягом 1970-х років, були повним провалом. Конгрес не тільки відхилив ініціативи адміністрації Р. Рейгана щодо дерегуляції у сфері охорони навколишнього середовища, але й розширив і зміцнив федеральну систему регулювання даної сфери протягом 1981–1989 років [2, с. 21–23].

Розглядаючи прямі стратегії ведення екологічної політики Р. Рейгана, слід

вказати, що, попри його опозиційне ставлення до екологічного регулювання, такі стратегії посприяли закріпленню квазіконституційних змін, що відбулися в системі державного управління у 1970-х рр. Це можна, імовірно, пояснити не тільки вимогою населення щодо забезпечення безпечного для життя навколишнього середовища, але й більш прагматичним бажанням федеральної інституційної системи зберегти розширення повноважень, яке дозволяло їй більшою мірою впливати на внутрішні справи окремих штатів. У такому контексті американська система стримувань та противаг відображає здатність різних гілок влади збалансовувати одна одну. Саме складність реалізації прямих стратегій ведення екологічної політики зумовила паралельну роботу над непрямыми підходами, зокрема і призначенням нових суддів, які підтримували погляди президента щодо необхідності економічного розвитку держави. Певною мірою саме непрямі стратегії екологічної політики Р. Рейгана виявились найбільш ефективними способами ведення екологічної політики, оскільки частина суддів, які були призначені за час його президентства, активно виступала проти розширення контролю за забрудненням навіть після завершення його каденції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Case D.W. The Lost Generation: Environmental Regulatory Reform in the Era of Congressional Abdication. *Duke Environmental Law & Policy Forum*. 2014. Vol. 25. № 49. P. 49–99. URL: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1307&context=delpf> (Last accessed: 31.01.2022).
2. Case D.W. The EPAs Environmental Stewardship Initiative: Attempting to Revitalize A Floundering Regulatory Reform Agenda. *Emory Law Journal*. 2001. Vol. 50, No. 1. P. 1-100. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1015118 (Last accessed: 31.01.2022).
3. Coglianese C. Social Movements, Law, and Society: The Institutionalization of the Environmental Movement. *University of Pennsylvania Law Review*. 2001. Vol. 150. P. 85–118. URL: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2405&context=faculty_scholarship (Last accessed: 31.01.2022).
4. Derthick M., Quirk P.J. The Politics of Deregulation. *Brookings Institution Press*. 1985. 300 p.
5. Ethyl Corp. v. Environmental Protection Agency, 541 F.2d 1 (D.C. Cir. 1976). *Case text* : website. URL: <https://casetext.com/case/ethyl-corp-v-epa> (Last accessed: 31.01.2022).
6. Goldman S. Reagans Judicial Legacy: Completing the Puzzle and Summing Up. *Judicature*. 1989. Vol. 72. P. 318–330.
7. Harris R.A., Milkis S.M. The Politics of Regulatory Change: A Tale of Two Agencies 2nd Edition. *Oxford University Press*. 1996. 432 p.
8. Kovacic W.E. The Reagan Judiciary and Environmental Policy: The Impact of Appointments to the Federal Courts of Appeals. *Boston College Environmental Affairs Law Review*. 1991. Vol. 18.

- № 4. P. 669–713. URL: <https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1515&context=ealr> (Last accessed: 31.01.2022).
9. Kovacic W.E. Built to Last – The Antitrust Legacy of the Reagan Administration. *Federal Bar News & Journal*. 1988. Vol. 35. № 5. P. 244–250.
10. Lazarus R.J. A Different Kind of “Republican Moment” in Environmental Law. *Minnesota Law Review*. 2003. Vol. 87. P. 999–1036. URL: <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1146&context=facpub> (Last accessed: 31.01.2022).
11. Melnick R.S. Regulation and the Courts: The Case of the Clean Air Act Paperback. *Brookings Institution Press*. 1983. 416 p.
12. Reagan R. Address Before a Joint Session of the Congress on the Program for Economic Recovery Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. *The American Presidency Project* : website. URL: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-program-for-economic-recovery-0> (Last accessed: 31.01.2022).
13. Reagan R. Remarks Announcing the Establishment of the Presidential Task Force on Regulatory Relief Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. *The American Presidency Project* : website. URL: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-announcing-the-establishment-the-presidential-task-force-regulatory-relief> (Last accessed: 31.01.2022).
14. Schwartz B. The New Right and the Constitution: Turning Back the Legal Clock 1st Edition. *Northeastern University Press*. 1990. 352 p.
15. Schwartz H. Packing the Courts: The Conservative Campaign to Rewrite the Constitution. *Scribner*. 1988. 242 p.
16. Solomon R.L. The Politics of Appointment and the Federal Courts Role in Regulating America: U.S. Courts of Appeals Judgeships from T.R. to F.D.R. *American Bar Foundation Research Journal*. 1984. Vol. 9. № 2. P. 285–343.