

ПУБЛІЧНО-ПРАВОВЕ ТА ПРИВАТНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОКРЕМИХ СФЕР СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2078-3566-2024-4-05>



Ігор АЛЕКСЕЄНКО[®]

доктор політичних наук, кандидат юридичних наук, професор,
завідувач кафедри цивільного, трудового та господарського права
(Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара,
м. Дніпро, Україна)
alexeeenko@ua.fm

СУЧАСНІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА США ДО ЗМІНИ КЛІМАТУ

Метою статті є аналіз сучасних адміністративно-правових підходів адаптації законодавства США до зміни клімату. Як свідчить досвід, США здійснюють плідну правову та наукову роботу щодо дослідження та регулювання американської системи управління природними ресурсами, екологічного федералізму, ведення внутрішньої екологічної політики, екологічної справедливості та адаптації країни до змін клімату, тому вивчення їхнього досвіду має велике теоретичне та практичне значення для української правової думки. Розглядаючи сучасні адміністративно-правові підходи адаптації Сполучених Штатів Америки до зміни клімату, можна чітко простежити занепокоєність американської федеральної влади кліматичними змінами, що відбуваються в країні. Дії федеральної влади спрямовуються на створення нових програм, котрі мають забезпечувати життя країни за умов виникнення різних кліматичних катастроф та сприяти їх якнайшвидшому подоланню.

Ключові слова: публічно-правові відносини, адміністративно-правове регулювання, державне управління, органи державного управління США, національне екологічне законодавство США, екологічна політика США, внутрішня політика охорони навколишнього середовища, екологічна безпека, екологічна справедливість, адаптація до змін клімату.

Постановка проблеми. Останніми роками зміна клімату стала очевидною проблемою не лише для науковців, а й для всього людства. Відповідно, виникає все більша необхідність пошуку шляхів, які допоможуть країнам подолати дану кліматичну кризу. У зв'язку із цим убачається необхідність у дослідженні досвіду провідних країн сучасного світу в адаптації до змін навколишнього середовища, способів подолання різних природних катастроф, налагодженні ланцюгів постачання та забезпеченні стійкості населення до нових викликів природи. США здійснюють плідну правову роботу та мають певні результати в даному напрямі, тому вивчення їхнього досвіду має велике теоретичне та практичне значення для української правової думки.

Аналіз публікацій, у яких започатковано вирішення цієї проблеми. Дослідженню даного питання присвячено праці Д. Бертроу, Г. Чанг, Л. Трауб, Д. Датт, М. Мехра, К. Сегерсон, А. Сміт, В. Оатес, Е. Остром, С. Гімонт та ін. Роботи даних науковців спрямовані

на дослідження американської системи управління природними ресурсами, екологічного федералізму, ведення внутрішньої екологічної політики, екологічної справедливості та адаптації США до змін клімату.

Метою даної роботи є аналіз сучасних адміністративно-правових підходів адаптації законодавства США до зміни клімату.

Виклад основного матеріалу. 20 січня 2021 р., у свій перший день на посаді, президент Дж. Байден знову зробив Сполучені Штати стороною Паризької угоди, підтвердивши зобов'язання країни щодо пом'якшення наслідків зміни клімату [1]. Протягом тижня президент видав два розпорядження, які знову залучили федеральний уряд до вирішення проблеми зміни клімату, як пом'якшення, так і адаптації. Першим був Виконавчий наказ № 13990 «Захист громадського здоров'я, навколишнього середовища та відновлення науки для подолання кліматичної кризи», виданий у перший день перебування президента Дж. Байдена на посаді. Наказ підтвердив прихильність Сполучених Штатів до науково обґрунтованої політики екологічної справедливості. Він також наголошував як на пом'якшенні клімату, так і на адаптації. Наприклад, він включив цілі зі «зменшення викидів парникових газів» і «підвищення стійкості до наслідків зміни клімату» [3].

Однак цей наказ був набагато більше зосереджений на пом'якшенні зміни клімату, ніж на адаптації до неї. Наприклад, він передбачив переглянути кілька нормативних актів, прийнятих за часів президенства Д. Трампа, щодо викидів парникових газів. Наказ № 13990: наклав тимчасовий мораторій на «Програму лізингу нафти та газу» 2020 р., яка дозволяла розробку нафти та газу в Арктичному національному заповіднику дикої природи Аляски; відновив положення щодо заборони розроблення нафти та газу в Північно-Льодовитому океані та Беринговому морі; скасував дозвіл, наданий TransCanada Keystone Pipeline в 2019 р., щодо завершення будівництва трубопроводу Keystone XL. Нарешті, він відмінив низку виконавчих указів президента Д. Трампа, пов'язаних з енергетикою та навколишнім середовищем, і наказав Раді з якості навколишнього середовища, яка реалізує «Закон про національну екологічну політику» (NEPA), скасувати свій проєкт указівки 2019 р. щодо того, як федеральні агенції повинні оцінювати викиди парникових газів у своїх оцінках впливу на навколишнє середовище [3].

Як і у Виконавчому наказі № 13990, багато частин Наказу № 14008 були зосереджені на пом'якшенні наслідків зміни клімату. Наприклад, він доручив міністру внутрішніх справ визначити способи, якими федеральний уряд міг би збільшити виробництво енергії з відновлюваних джерел на державних землях і в морі, водночас призупиняючи нові програми видобутку нафти та газу в тих же зонах. Однак цей наказ також широко стосувався адаптації до зміни клімату. Наприклад, він намагався відновити ініціативи збереження землі та води, щоб підвищити їхню стійкість, зменшити викиди парникових газів і створити робочі місця. У рамках цих зусиль президент Дж. Байден наказав створити Цивільний кліматичний корпус [4], хоча коливання Конгресу щодо законодавства Build Back Better підірвало його впровадження [2]. Окрім того, декільком агенціям було доручено розширити та вдосконалити можливості федерального уряду щодо прогнозування клімату, щоб допомогти федеральним відомствам, штатам, місцевим органам влади, племенам, територіям, громадам і підприємствам «підготуватися до наслідків зміни клімату та адаптуватися до них» [4].

У результаті Наказу № 14008 федеральні агенції активно розробляють плани адаптації до клімату. 7 жовтня 2021 р. федеральний уряд оголосив плани адаптації до клімату від 24 федеральних агенцій [5]. У 2024 р. їх кількість зросла до 29 федеральних агенцій США [6]. Основними аспектами даних планів є:

1) захист федеральних інвестицій: федеральні агенції визначили, які програми та місії найбільше піддаються ризику зміни клімату. Цей перший крок має вирішальне значення для забезпечення найкращого використання коштів платників податків у

відповідь на зміну кліматичних умов. Наприклад, Міністерство транспорту США включає критерії стійкості до дискреційних програм грантів і позик на транспорт, де це доречно. Міністерство юстиції США враховує критерій стійкості до специфікацій проєктування та будівництва нових проєктів, їх модернізації. Окрім того, Міністерство оборони США взяло на себе зобов'язання використовувати кліматичні дані включно з нещодавно випущеним інструментом оцінки клімату, щоб інформувати та навчати військових планувальників та інших ключових осіб, які приймають рішення, про те, де і яким чином військові об'єкти знаходяться під загрозою зміни клімату;

2) визначення лідерства та відповідальності: уперше федеральні інституції визначили вище керівництво, відповідальне за дану категорію питань, та створили нові структури підзвітності. Наприклад, кілька агенцій, у тому числі Міністерство освіти США, визначили заступників міністрів як головних спеціалістів із питань стійкості та адаптації до змін клімату. Міністерство оборони США створило нову кліматичну робочу групу, до складу якої входить його найвище керівництво, щоб координувати зусилля міністерства щодо пом'якшення наслідків зміни клімату, адаптації та стійкості;

3) розроблення більш стійких ланцюгів поставок: агенції змінюють політику та операції ланцюгів поставок, щоб створити більш стійку до кліматичних умов систему. Наприклад, Національне управління з аеронавтики та дослідження космічного простору (NASA) змінює використання існуючого інструментарію для перевірки своїх найважливіших ланцюгів постачання товарів і послуг для виявлення тих, що перебувають у зоні ризику через екстремальні погодні явища або довгострокову зміну клімату. Міністерство фінансів США розробляє плани на випадок непередбачених обставин для підтримки критично важливих ланцюгів постачання для потреб оперативної місії, включаючи матеріали, необхідні для виробництва валюти та монет. Окрім того, Міністерство енергетики США встановлює чіткі вимоги щодо адаптації до змін клімату для їхніх підрядників і постачальників;

4) посилення захисту працівників і громад: найбільше надбання країни та федерального уряду є люди. Агенції визнають необхідність покращити підтримку американських робітників в їхній адаптації до наслідків зміни клімату. Наприклад, Міністерство сільського господарства та Міністерство внутрішніх справ США разом з Управлінням персоналом США виконують зобов'язання президента Дж. Байдена щодо того, що пожежники отримуватимуть додаткове забезпечення у зв'язку з боротьбою з пожежами, спричиненими підвищенням температури у світі. Окрім того, Центри контролю за захворюваннями розробили інструмент, який надає дані про спеку в режимі реального часу, щоб бути краще підготовленими до екстремальної спеки та реагувати на неї;

5) побудова більш справедливого майбутнього: зміна клімату та її наслідки можуть посилити існуючу нерівність у сфері охорони здоров'я та соціально-економічну несправедливість, піддаючи певні групи населення особливому ризику. Щоб упоратися із цією проблемою, агенції окреслили свої дії на підтримку цілей щодо екологічної справедливості. Наприклад, Міністерство транспорту США сприятиме кліматичній справедливості, зобов'язавшись урахувувати вплив спеки, поганої якості повітря та інших небезпек, які впливають на громади під час розміщення та розроблення своїх проєктів [5].

Примітно, що деякі з цих планів адаптації стосуються морського середовища. Наприклад, Корпус інженерів армії США надає пріоритет безпеці підвищення рівня моря та ризикам затоплення узбережжя [11]. Національне управління океанічних і атмосферних досліджень США визначило пріоритетність забезпечення умов стійкості громад до прибережних затоплень і впливу клімату на рибальство [10].

«Закон про інвестиції в інфраструктуру та робочі місця» набув чинності 15 листопада 2021 р. Цей законодавчий акт зосереджений, головним чином, на фінансуванні адаптації до змін клімату, хоча він також передбачив 65 мільярдів доларів на розвиток джерел чистої енергії та інвестиції і 7,5 мільярдів доларів США на створення національної мережі зарядних

станцій для електромобілів. Щоб сприяти адаптації до клімату, «Закон про інвестиції в інфраструктуру та робочі місця» виділив 50 мільярдів доларів на забезпечення стійкості до змін клімату та погодних умов, збільшив фінансування Армійського корпусу інженерів США та програм Федерального агентства з управління надзвичайними ситуаціями (FEMA), які зменшують ризики повеней, і виділив Національному управлінню океанічних і атмосферних досліджень гроші на моделювання та прогнозування лісових пожеж. Ще 55 мільярдів доларів було виділено на розширення доступу до чистої питної води, тоді як 21 мільярд доларів було спрямовано на очищення забруднених ділянок і закриття покинутих нафтових і газових свердловин [8].

У серпні 2022 р. Конгрес прийняв, а президент Дж. Байден підписав «Закон про скорочення інфляції» 2022 р., котрий зосереджується на фінансуванні зусиль із пом'якшення наслідків зміни клімату, включаючи 370 мільярдів доларів на розвиток енергетичної інфраструктури та податкові кредити для осіб, які купують електромобілі. За даними Білого дому, даний Закон ставить США на шлях скорочення викидів парникових газів приблизно на 40 відсотків порівняно з 2005 р. у 2030 р. та має заощадити американцям до 1,9 трильйона доларів США до 2050 р. [7; 12].

Деякі з цих заощаджених коштів також мають відношення до адаптації до зміни клімату, наприклад шляхом підтримки здатності людей дозволити собі медичне обслуговування. «Закон про скорочення інфляції» подовжив субсидії на внески до медичного страхування відповідно до «Закону про доступне лікування» до 2025 р. (відповідно близько 3 млн людей не втратили медичне страхування), а також обмежив ціни на ліки на рівні 2 тисяч доларів на рік для людей похилого віку, які отримують медичні послуги, починаючи з 2025 р. [9]. «Закон про скорочення інфляції» виділив Службі національних парків і Бюро землеустрою США 700 мільйонів доларів на збереження та підвищення стійкості екосистем, які вони захищають, тоді як 2,15 мільярда доларів пішли Лісовій службі США та Бюро землеустрою США на консервацію лісів, що розташовані на федеральних землях [7].

Висновки. Розглядаючи сучасні правові підходи адаптації США до зміни клімату, можна чітко простежити занепокоєність американської федеральної влади кліматичними змінами, що відбуваються в країні. Дії федеральної влади спрямовуються на створення нових програм, котрі мають забезпечувати життя країни за умов виникнення різних кліматичних катастроф та сприяти їх якнайшвидшому подоланню. Окрім цього, федеральні інституції США спрямовують свої зусилля на розроблення планів адаптації та забезпечення стійкості населення до подальшого погіршення кліматичних умов, а також забезпечення певного рівня екологічної справедливості. Тобто питання запобігання змінам клімату вже навіть не розглядається, дана змінна є неминучою реальністю, до якої готується американська держава.

Список використаних джерел

1. Blinken A.J. Press statement: The united states officially rejoins the Paris agreement (2021). U.S. Department of State. URL: <https://www.state.gov/the-united-states-officially-rejoins-the-paris-agreement/> (date of access: 15.12.2024).
2. Dumain E. What's next for the civilian climate corps? (2022). E&E News. URL: <https://www.eenews.net/articles/whats-next-for-the-civilian-climate-corps/> (date of access: 15.12.2024).
3. Executive Order 13990: Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science To Tackle the Climate Crisis (2021). Office of NEPA Policy and Compliance. URL: <https://www.energy.gov/nepa/articles/eo-13990-protecting-public-health-and-environment-and-restoring-science-tackle> (date of access: 15.12.2024).
4. Executive Order 14008: Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad (2021). Office of NEPA Policy and Compliance. URL: <https://www.energy.gov/nepa/articles/eo-14008-tackling-climate-crisis-home-and-abroad-2021> (date of access: 15.12.2024).

5. Fact Sheet: Biden Administration Releases Agency Climate Adaptation and Resilience Plans from Across Federal Government (2021). White House. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/07/fact-sheet-biden-administration-releases-agency-climate-adaptation-and-resilience-plans-from-across-federal-government/> (date of access: 15.12.2024).
6. Federal Progress, Plans, and Performance. Council on Environmental Quality. URL: <https://www.sustainability.gov/progress.html> (date of access: 15.12.2024).
7. Gimont S. Legislative analysis for counties: The inflation reduction act (2022). National Association of Counties. URL: <https://www.naco.org/resources/legislative-analysis-counties-inflation-reduction-act> (date of access: 15.12.2024).
8. Newburger E. Biden's infrastructure bill includes \$50 billion to fight climate change disasters (2021). CNBC News. URL: <https://www.cnbc.com/2021/11/15/biden-signs-infrastructure-bill-how-it-fights-climate-change.html> (date of access: 27.01.2024).
9. Smith K. A. The inflation reduction act is now law—here's what it means for you (2022). Forbes Advisor. URL: <https://www.forbes.com/advisor/personal-finance/inflation-reduction-act/> (date of access: 15.12.2024).
10. U.S. department of commerce climate adaptation plan: 2022 progress report. U.S. Department of Commerce. URL: <https://www.sustainability.gov/pdfs/doc-2022-cap.pdf> (date of access: 15.12.2024).
11. USACE climate change adaptation plan: 2022 progress report. U.S. Army Corps of Engineers. URL: <https://www.sustainability.gov/pdfs/usace-2022-cap.pdf> (date of access: 15.12.2024).
12. Vahlsing C. New OMB analysis: The inflation reduction act will significantly cut the social costs of climate change (2022). The White House. URL: <https://www.whitehouse.gov/omb/briefing-room/2022/08/23/new-omb-analysis-the-inflation-reduction-act-will-significantly-cut-the-social-costs-of-climate-change/> (date of access: 15.12.2024).

Надійшла до редакції 05.12.2024

References

1. Blinken, A.J. Press statement: The united states officially rejoins the Paris agreement (2021). U.S. Department of State. URL: <https://www.state.gov/the-united-states-officially-rejoins-the-paris-agreement/> (date of access: 15.12.2024).
2. Dumain, E. What's next for the civilian climate corps? (2022). E&E News. Retrieved from <https://www.eenews.net/articles/whats-next-for-the-civilian-climate-corps/> (date of access: 15.12.2024).
3. Executive Order 13990: Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science To Tackle the Climate Crisis (2021). Office of NEPA Policy and Compliance. Retrieved from <https://www.energy.gov/nepa/articles/eo-13990-protecting-public-health-and-environment-and-restoring-science-tackle> (date of access: 15.12.2024).
4. Executive Order 14008: Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad (2021). Office of NEPA Policy and Compliance. Retrieved from <https://www.energy.gov/nepa/articles/eo-14008-tackling-climate-crisis-home-and-abroad-2021> (date of access: 15.12.2024).
5. Fact Sheet: Biden Administration Releases Agency Climate Adaptation and Resilience Plans from Across Federal Government (2021). White House. Retrieved from <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/07/fact-sheet-biden-administration-releases-agency-climate-adaptation-and-resilience-plans-from-across-federal-government/> (date of access: 15.12.2024).
6. Federal Progress, Plans, and Performance. Council on Environmental Quality. Retrieved from <https://www.sustainability.gov/progress.html> (date of access: 15.12.2024).
7. Gimont S. Legislative analysis for counties: The inflation reduction act (2022). National Association of Counties. Retrieved from <https://www.naco.org/resources/legislative-analysis-counties-inflation-reduction-act> (date of access: 15.12.2024).
8. Newburger E. Biden's infrastructure bill includes \$50 billion to fight climate change disasters (2021). CNBC News. Retrieved from <https://www.cnbc.com/2021/11/15/biden-signs-infrastructure-bill-how-it-fights-climate-change.html> (date of access: 27.01.2024).
9. Smith K. A. The inflation reduction act is now law—here's what it means for you (2022). Forbes Advisor. URL: <https://www.forbes.com/advisor/personal-finance/inflation-reduction-act/> (date of access: 15.12.2024).
10. U.S. department of commerce climate adaptation plan: 2022 progress report. U.S. Department of Commerce. Retrieved from <https://www.sustainability.gov/pdfs/doc-2022-cap.pdf> (date of access: 15.12.2024).

11. USACE climate change adaptation plan: 2022 progress report. U.S. Army Corps of Engineers. Retrieved from <https://www.sustainability.gov/pdfs/usace-2022-cap.pdf> (date of access: 15.12.2024).

12. Vahlsing C. New OMB analysis: The inflation reduction act will significantly cut the social costs of climate change (2022). The White House. Retrieved from <https://www.whitehouse.gov/omb/briefing-room/2022/08/23/new-omb-analysis-the-inflation-reduction-act-will-significantly-cut-the-social-costs-of-climate-change/> (date of access: 15.12.2024).

ABSTRACT

Igor Alekseenko. The U.S. modern administrative and legal approaches to climate change adaptation.

The aim of the article is to examine the United States of America's modern administrative and legal approaches to climate change adaptation. In recent years, climate change has become an evident problem not only for scientists, but also for all of humanity. Accordingly, there is an increasing need to find ways to help countries overcome this climate crisis. In this regard, there is a need to study the experience of the leading countries in the modern world in adapting to environmental changes, ways of overcoming various natural disasters, establishing stable supply chains and ensuring the population's resilience to new challenges of nature. The United States of America carries out fruitful legal and scientific work. Studies conducted by American scientists examine the U.S. system of natural resource management, environmental federalism, domestic environmental policy, environmental justice, and the nation's strategies for adapting to climate change, so the experience has important theoretical and practical significance for Ukrainian legal thought.

Considering the current administrative and legal approaches of the United States of America to climate change adaptation, it is possible to clearly trace the concern of the American federal government about the climate changes taking place in the country. The actions of the federal government are aimed at creating new programs that should ensure the country's life under the conditions of the occurrence of various climatic disasters and help to overcome them as soon as possible. In addition, the federal institutions of the United States of America direct their efforts to the development of adaptation plans and ensuring the population's resilience to further deterioration of climatic conditions, as well as ensuring a certain level of environmental justice. It means that the issue of climate change prevention is not even considered anymore, the variable is an inevitable reality for which the American country is preparing.

Key words: *public-legal relations, administrative-legal regulation, public administration, the U.S. public administration bodies, the U.S. national environmental legislation, the U.S. environmental policy, domestic environmental protection policy, environmental safety, environmental justice, climate change adaptation.*