

- laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty // Official Journal of the European Communities. — 04.01.2003.
8. Скордамаля В., Саниахметова Н. О., Мельник С. Б. Вказ. праця. — С. 41.
 9. Татам Алап. Право Європейського Союзу: Пер. з англ. — К.: Абрис, 1998. — С. 214.
 10. Скордамаля В., Саниахметова Н. О., Мельник С. Б. Вказ. праця. — С. 41.
 11. Европейское право / Под общ. ред. Л. М. Энтина. — М.: ЮРМА, 2002. — С. 397.
 12. Скордамаля В., Саниахметова Н. О., Мельник С. Б. Вказ. праця. — С. 78–79.
 13. Там само. — С. 90–91.
 14. Керпз В. Вказ. праця. — С. 237.
 15. Татам Алап. Вказ. праця. — С. 215.
 16. Положення про порядок подання заяв до органів Антимонопольного комітету України про надання дозволу на узгоджені дії суб'єктів господарювання (Положення про узгоджені дії): Затв. розпорядженням Антимонопольного комітету України від 12.02.2002 р. № 26-р // Офіц. вісн. Україний. — 2002. — № 11.
 17. Типові вимоги до узгоджених дій суб'єктів господарювання для загального звільнення від попереднього одержання дозволу органів Антимонопольного комітету України на узгоджені дії суб'єктів господарювання: Затв. розпорядженням Антимонопольного комітету України від 12.02.2002 р. № 27-р // Офіц. вісн. Україний. — 2002. — № 11.
 18. Порядок подання Кабінетом Міністрів України дозволу на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 р. № 219 // Офіц. вісн. Україний. — 2002. — № 9.

УДК 349.6(430)

О. О. Сурілова,
*канд. юрид. наук, доцент кафедри права Європейського
Союзу та порівняльного правознавства ОНЮА*

ПРАВО НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА НІМЕЧЧИНИ

У сучасності провідною тенденцією розвитку права навколишнього середовища є інтернаціоналізація природоохоронної діяльності на підставі визнання необхідності створення єдиної світової системи захисту навколишнього природного середовища. Посилення правового регулювання в цій сфері на міжнародному рівні обумовлює необхідність інтеграції національних законодавств на підставі єдиних принципів охорони довкілля. Враховуючи перспективи розширення співробітництва України і Європейського Союзу, інтенсивний процес гармонізації законодавства, являє інтерес вивчення досвіду правового регулювання екологічних питань країн — членів ЄС.

Право навколишнього середовища Німеччини є одним із найбільш розвинених, таким, що має давню історію. Водний закон, прийнятий ще в 1877 р., не визнавав охорону природи як об'єкт правового регулювання [1], однак це не применшує значення цього нормативного акта. Водне право розглядало води як джерела питного водопостачання, як сировину, що використовується для промислового виробництва, як місце скидання стічних вод. Регулювалося конкуруюче водокористування, освоєння і розподіл водних ресурсів. Підкреслювалося, що водні ресурси слід використовувати повно і комплексно.

При характеристиці сучасного стану права оточуючого середовища слід за-

значити, що разом із нормативними актами національного законодавства, джерелами права є законодавчі акти Європейського Союзу.

Німеччина відрізняється високим рівнем індустріального розвитку і щільністю населення, значним антропогенним навантаженням на навколишнє природне середовище. Це зумовлює необхідність підтримання суворих стандартів екологічної безпеки. Разом із цим, на думку фахівців, у сучасності екологічні проблеми відходять на другий план, що пов'язано не тільки з покращанням екологічного становища в останні десятиріччя, але і з загостренням соціальних проблем і відчутною світовою конкуренцією. В екологічному законодавстві відбувається відквіт назад, спрощуються процедури ліцензування і планування [2].

Право навколишнього середовища Німеччини базується на конституційних положеннях. Стаття 20а конституції проголошує: «Несучи відповідальність перед майбутніми генераціями, держава захищає природні основи життя в межах конституційного порядку шляхом законодавчої діяльності, а також за допомогою законного й правового примусу і в судовому порядку».

Повноваження держави в галузі охорони навколишнього середовища здійснюються на загальнофедеральному рівні, рівні земель, а також на локальному рівні реалізація екологічного законодавства — предмет ведення земель, повноваження законотворення належать, майже повністю, федеральним органам [3].

Повноваження федерації в галузі охорони навколишнього середовища стосуються утилізації відходів, підтримання чистоти повітря, боротьби з шумом, захисту від шкідливих випромінювань і від токсичних хімічних речовин (ст. 24, 74 Основного закону). Ст. 11а й 74 конституції визначають законотворчі повноваження федеральних органів у галузі поводження з ядерною енергією.

Німецький Бундестаг — основний законотворчий орган держави. В його складі діє постійний комітет Бундестагу з питань навколишнього середовища, природоохорони і реакторної безпеки. Кожна федеральна земля і міністерство має право направляти на розгляд комітету законопроекти та запитання з екологічних питань. Такі звернення визначають направлення екологічної політики і діяльності Бундестагу у сфері екології.

З 1990 р. існує комісія з захисту людини і навколишнього середовища. Пріоритетами роботи комісії є визначення завдань, цілей і створення загальних економічних і соціальних умов подальшого екологічного розвитку, наукові і культурні розробки у сфері охорони навколишнього середовища, визначення заходів із довготривалого розвитку.

Обмежена законотворчість передбачає, що федерація здійснює загальне керівництво в галузі водних ресурсів, природоохорони і захисту ландшафтів. Землі мають широкі адміністративні повноваження в галузі охорони довкілля. Вони приймають правові приписи, що конкретизують федеральне законодавство і регулюють конкретні колізії. Лише за узгодженням земель є можливим застосування загальних примусових заходів, які можуть бути використані федерацією на підставі законодавчих приписів. Що стосується атомного законодавства, землі є лише виконавцями, а законодавча компетенція належить федерації.

Федеральне міністерство навколишнього середовища, природоохорони і реакторної безпеки створено у 1987 р. і характеризується активною нормотворчою діяльністю. Структурно міністерство складається з шести відділів: 1) центральний відділ; 2) відділ із конституційних і економічних питань та міжнародного співробітництва; 3) відділ водного господарства, відходів і захисту ґрунтів; 4) відділ з оточуючого середовища і здоров'я, захисту від шкідливих скидів, хімічної безпеки і безпеки дорожнього руху; 5) відділ з природоохорони і екології; 6) відділ із безпеки ядерних об'єктів, захисту від шкідливих випромінювань, утилізації ядерних відходів. Міністерству підлягає Федеральна служба навколишнього середовища, Федеральна служба природоохорони, а також Федеральна служба захисту від шкідливих впливів.

Федеральна служба навколишнього середовища діє на підставі закону 1974 р. Основні її завдання: планування в галузі охорони навколишнього середовища; дослідження і кваліфікація навколишнього середовища; екологічне погодження технологій, процесів і продуктів; оцінка матеріалів; гігієна вод, ґрунтів і атмосферного повітря; звітність, інформація і документація.

Федеральна служба природоохорони діє на підставі закону 1993 р. Складаються з Федерального дослідного інституту з питань навколишнього середовища і екології, а також підрозділу захисту видів, Федеральної служби лісового господарства, у структурі якої виділені центральна інформаційна служба, відділ з охорони видів, дослідний і консультаційний відділи. Завданнями служби є виконання завдань федерації в галузі природоохорони й захисту земель, а також наукове сприяння галузевим міністерствам у питаннях природоохорони.

Федеральна служба захисту від шкідливих випромінювань діє на підставі закону 1989 р. й включає центральний відділ, департамент ядерної енергії, департамент ядерної безпеки, департамент транспортування і поховання, департамент захисту від випромінювань. Завданнями є наукова і адміністративна підтримка Федерального уряду з питань ядерної безпеки, дослідження радіоактивних речовин, поховання ядерних відходів, ведення федерального контролю.

Крім державних органів, міністерству підпорядковані окремі консультаційні корпорації з чітко окресленим колом завдань. Це — Спеціалізована рада з питань навколишнього середовища, Комісія з природоохорони і захисту ландшафтів, Комісія із захисту від шкідливих випромінювань, Комісія з питань реакторної безпеки, Наукова комісія Федерального уряду «Глобальні зміни навколишнього середовища». Отримані ними дані враховуються при формуванні екологічної політики.

Головне завдання федеральних земель — забезпечення належного виконання федерального законодавства на своїй території. Землі видають власні правові акти, що конкретизують положення федеральних законів. При цьому земля може робити власні наголоси, вести власну екологічну політику. Прикладом регулювання на рівні земель є надання дозволів на будівництво і експлуатацію промислових споруд і збір відходів. Земля контролює дотримання екологічних нормативів. Уряд землі несе повну відповідальність за здійснювану в межах землі екологічну політику. У деяких землях, наприклад, Гессені й

Шлезвінг-Гольштейні екологічна політика визнана як провідний напрям роботи уряду. Брак коштів вимагає від міністерств прагнути скорочення витрат та підвищення ефективності роботи, що можливо досягнути шляхом суміщення функцій різних міністерств в одному органі. У Баден-Вюртемберзі, наприклад, сформовано єдине міністерство навколишнього середовища і транспорту.

Провідне завдання екологічних комітетів земель — консультування з питань охорони довкілля і використання природних ресурсів, гарантування екологічних прав громадян. Екологічні проекти вправі вносити у комітет окремі депутати або цілі фракції. Законопроекти виносять на відкрите обговорення. Кількість членів таких комітетів складає від 9 в Мекленбурзі до 19 у Гессені. Кількість законопроектів, що розглядаються, може досягати півтисячі за період повноважень ландтагу.

Охорону довкілля від імені держави на рівні земель здійснюють різноманітні служби, які у своїй галузі підтримують центральне міністерство шляхом проведення досліджень і розробок, надання звітів, контролю діяльності підпорядкованих служб. У Тюрингії, наприклад, діє організація геології й Тюрингська організація навколишнього середовища, в Саксонії — служба навколишнього середовища і геології.

Провідне завдання органів місцевого самоврядування — виконання вимог федерального й земельного законодавства в галузі охорони довкілля і реалізація державних екологічних програм на локальному рівні. У деяких землях із метою координації дій органів місцевого самоврядування створено координаційні комітети. Зауваження органів місцевого самоврядування враховуються при розробленні проектів федеральних і земельних законодавчих актів.

Основна проблема екологічної політики на місцевому рівні — визначення норм скидів і нормативів плати за них, норм вивезення і утилізації відходів, очищення води і утримання каналізаційних споруд. З 1996 р. в Німеччині проводять змагання між місцевими суб'єктами управління у досягненні екологічного благополуччя, від результатів якого залежить інвестиційна привабливість конкретної місцевості і увага уряду до місцевих проблем.

Однак організація екологічної політики на локальному рівні визнана незадовільною. Не впроваджуються систематичні взаємопов'язані заходи, не є достатнім фінансування, не вистачає кваліфікованого персоналу. До того ж екологічні комітети були поєднані з іншими галузевими комітетами, що ще погіршило роботу. Не вирішено також проблему взаємодії і сумісного планування. Окремі природоохоронні місцеві органи діють ізольовано один від іншого.

Є необхідність покращання взаємодії між міністерством екології, економіки і транспорту, на загальнофедеральному рівні з метою поліпшення становища двічі на рік збирається Конференція міністрів з екологічних питань, метою якої є формування екологічної політики, обговорення загальних проблем. Федерація і землі виступають як рівноправні партнери. Конференція має мету обміну думками щодо законотворчого процесу, однак не припускається обговорення питань, що перебувають на розгляді Бундесрату.

Федерацією і землями створено органи, що координують дії земель між

собою. Це робочі групи (товариства) земель, завданням яких є формулювання висновків із федеральних законів щодо земель. Найвідомішим із таких комітетів є Земельна робоча група «Вода», що працює у Берліні з 1956 р. З 1997 р. її діяльністю охоплено і Бранденбург. У 1967 р. було створено «Земельну робочу групу «Відходи». На території Баден-Вюртемберга, Баварії, Гессена, Вестфалії, Пфальца й Саарланда діє робоча група «Рейн», створена водночас із Міжнародною комісією з охорони Рейну. Також організовано робочу групу «Ельба», що діє разом із міжнародним комітетом. Робоча група Везер вирішує такі питання: найбільш повне поновлення всіх видів флори і фауни, ведення водного господарства, що забезпечить усім видам риби прохід на нерест у верхів'я ріки, захист від повеней. Упроваджуються заходи з очищення води від азоту і фосфору, очищення русла від забруднення гравієм. Промислові об'єкти будуються таким чином, щоб забезпечити безперешкодний прохід риби. Намічено заходи з поновлення і захисту заливних лугів.

У Німеччині діє понад 800 законів, пов'язаних з охороною довкілля, близько 2800 екологічних приписів. Федеральним міністерством з охорони природи розроблявся проект екологічного кодексу, однак роботу не було закінчено [3].

До найважливіших джерел права навколишнього середовища Німеччини відносять Закон про захист від шкідливого впливу, забруднення повітря, шуму, вібрацій і подібних процесів на довкілля (1985). Його метою є захист людей, тварин, рослин, земель, вод і атмосферного повітря від шкідливого впливу з боку промислових об'єктів, таких як електростанції, шахти, хімічні та фармацевтичні підприємства, нафтоперегонні заводи й таке інше.

Відповідно до Закону «Про організацію водного господарства» (1996), використання водних ресурсів має регулюватися таким чином, щоб попереджати будь-яку можливу шкоду. Забороняється скид твердих речовин у водні об'єкти з метою поховання. При зберіганні речовин поблизу водоймищ слід вживати заходів щодо запобігання забрудненню вод. Скид стічних вод здійснюється згідно з ліцензією.

Закон «Про перевірку на екологічну сумісність», прийнятий у 1990 р., переніс Директиву Євросоюзу від 27.06.1985 на національний рівень. Для певних проектів (таких як будівництво шляхів, водосховищ) слід проаналізувати вплив, який проект матиме на довкілля.

Закон «Про поводження з речовинами і відходами» потребує того, щоб об'єкти, що забруднюють повітря або води, не спричиняли шкоди суспільному благу в процесі експлуатації. Для цього мають застосовуватися економічно ефективні доступні технології та знижуватися рівень забруднення.

Припис «Про утилізацію відходів, упаковок», прийнятий у 1991 р., зобов'язує мінімалізувати відходи від упаковок. Упаковки, що не підлягають утилізації, мають застосовуватися повторно. Згідно з приписами Європейського Союзу продавці зобов'язані приймати використані упаковки назад.

Закон «Про екологічний аудит» 1995 р. переносить припис ЄС про екологічний аудит 1993 р. на національний рівень. Під екологічним аудитом розуміється всебічна перевірка екологічного становища на підприємстві не тільки в технічному, але й в організаційному аспекті. Суб'єкти, зареєстровані у системі

екологічного аудиту, мають надавати громадськості звіт про фактичний стан довкілля, екологічні програми діяльності і цілі на майбутнє.

Закон «Про екологічну відповідальність» регулює відповідальність за спричинення шкоди оточуючому середовищу порушенням природоохоронних норм. Закон крім відповідальності за реальну шкоду передбачив відповідальність за створення загрози спричинення шкоди. При цьому не є обов'язковою наявність протиправної поведінки. Власник екологічно шкідливого об'єкта відповідає за всі впливи на довкілля.

У 1980 р. Кримінальний кодекс доповнено розділом 28 «Злочини проти оточуючого середовища». Підставою кримінальної відповідальності визнані дії без дозволу, порушення адміністративних обов'язків, некомпетентні дії.

Відповідно до принципу перестороги і попередження, уже сам факт створення небезпеки для оточуючого середовища підлягає покаранню. При цьому має існувати намір спричинити шкоду довкіллю, або шкода має вже бути спричинена. Відповідно до ст. 326 Кримінального кодексу за незаконне складування відходів порушнику загрожує штраф, а в певних випадках розбавлення волі строком до десяти років. За вчинення порушення, що спричинило суттєву шкоду, з порушника стягується штраф, а при забрудненні атмосфери до небезпечного для здоров'я рівня застосовується позбавлення волі на строк до п'яти років.

Суб'єктами правопорушення визнаються підприємці, комерційні директори, співробітники, а також фізичні особи, які виступають представниками юридичних осіб. Вони несуть відповідальність за недоліки в робочих інструкціях, відсутність необхідної інформації щодо правових приписів, недоліки контролю, комунікативні проблеми і правопорушення з необережності. Передача повноважень не звільнює від такої відповідальності.

Інструменти, які застосовуються в Німеччині для охорони довкілля — це контроль і заборона. Екологічно значима діяльність має здійснюватися з дотриманням екологічних стандартів — стандартів скидів і стандартів якості (ГДК, ГДС), які взаємопов'язані. У виробничій діяльності слід дотримуватися стандартів скидів незалежно від того, чи призведе їх порушення до порушення стандартів якості. У випадку недотримання стандартів можуть застосовуватися адміністративні заходи, зокрема закриття підприємств, штрафні санкції.

Економічні інструменти забезпечення охорони довкілля є більш ефективними. Екологічно правомірна поведінка стимулюється за допомогою цінкових механізмів, податків (з 1999 р. сплачується енергетичний податок), економічних виплат (збір за забруднюючі речовини у стічних водах, за непоновлювані джерела енергії).

Література

1. Виптер Г. Окружающая среда, ресурсы, биосфера: Представления о природе и праве // Экологическое право. — 2001. — № 3. — С. 30–36.
2. Люббе-Вольф Г. Основные характеристики права окружающей среды Германии // Государство и право. — 2000. — № 11. — С. 89–90.
3. Jörn Altmann Umweltpolitik. — Stuttgart: Lucius & Lucius, 1997; Winfred Köstners. Umweltpolitik — München: Günter Olzog Verlag, 1997.