

О.И. Пименова

СУБСИДИАРНОСТЬ КАК ПРИНЦИП РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ КОМПЕТЕНЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Аннотация. В статье исследуются роль и место принципа субсидиарности в правовом механизме реализации законодательных прерогатив Европейского Союза в сфере охраны окружающей среды. Особое внимание уделяется способам, посредством которых наднациональная экологическая политика обретает свое практическое содержание, трансграничным аспектам экологических проблем, требующих урегулирования на наднациональном уровне, а также правовым инструментам, используемым институтами Европейского Союза при реализации соответствующих наднациональных законодательных прерогатив. Проводится анализ судебной практики и директивно законодательства Европейского Союза по вопросам охраны окружающей среды. Делается вывод об эффективности используемых Европейским Союзом правовых средств для достижения единого высокого уровня охраны окружающей среды на территориях всех его государств-членов.

Ключевые слова: сравнительное правоведение, Европейский Союз, принцип субсидиарности, компетенция, охрана окружающей среды, директива, имплементация.

От Единого европейского акта к Лиссабонскому договору. В 1979 году в деле *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*¹ Суд Европейских сообществ проложил путь новому подходу к гармонизации национальных законов. До этого тридцатилетние искания Комиссии Европейских сообществ не дали каких-либо значимых результатов, оставались серьезные препятствия к созданию общего рынка из-за нежелания некоторых государств-членов идти на компромиссы. В названном решении Суд ввел концепцию взаимного признания государствами-членами законодательства друг друга, даже в случае имеющихся содержательных различий. Государство-член обязывалось допускать к реализации на своей территории товары и услуги, законно произведенные и находящиеся в обращении на территории другого государства-члена. Исключение имело место, когда положения национального законодательства, содержащие специальные маркетинговые условия, одинаково применяемые к национальным и импортируемым товарам и услугам, могли быть признаны императивными требованиями. Это исключение получило известность как исключение по правилу «здравого смысла». В решении по делу *Cassis de Dijon* речь шла о мерах по охране здоровья населения, прав потребителей и честности при проведении коммерческих сделок как о примерах подобных императивных требований.

20 сентября 1988 года Суд Европейских сообществ вынес решение по делу *Commission of the European Communities v. Kingdom of Denmark (Danish*

*Bottles)*², в котором к таким императивным требованиям была отнесена защита окружающей среды. Суд признал совместимым со свободным движением товаров датскую систему вторичного использования контейнеров из-под пива и безалкогольных напитков, поскольку это обстоятельство «выступало неотъемлемым элементом данной системы и являлось необходимым для выполнения императивного требования об экологической защите». Данное решение повлекло официальное закрепление охраны окружающей среды в Едином европейском акте 1986 года³ (далее – ЕЕА).

Согласно статье 130r(4) ЕЕА Сообщество предпринимало действия, относящиеся к охране окружающей среды, в той мере, в какой цели могли быть лучше достигнуты на уровне Сообщества, нежели чем на уровне отдельных государств-членов. Таким образом, ЕЕА инкорпорировал положения об охране окружающей среды в свете реализации принципа субсидиарности, что позволило затем, с подписанием 7 февраля 1992 года в Маастрихте (Нидерланды) и вступлением в силу с 1 ноября 1993 года Договора о Европейском Союзе⁴ (далее – Маастрихтский договор), использовать данный принцип для регулирования реализации полномочий Европейского Союза также и в иных сферах отношений, не отнесенных к его исключительной компетенции.

В то же время, несмотря на включение положений об охране окружающей среды в Договор об учрежде-

¹ Case 120/78, *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*. // <http://curia.europa.eu>.

² Case 302/86, *Commission v. Denmark* // <http://curia.europa.eu>.

³ Документы Европейского Союза. Тарту, 1995. Т. 2.

⁴ Европейский Союз: документы и комментарии 1992–1998 гг. Тарту, 1999. С. 200.

нии Европейского экономического сообщества 1957 года⁵ (далее – Римский договор) (посредством ЕЕА), осуществление охраны окружающей среды как такое формально не входило в цели Сообщества вплоть до 1 ноября 1993 года.

Маастрихтский договор существенно продвинул вопросы охраны окружающей среды (далее – также экологической защиты). Об усилении экологической защиты в контексте завершения создания единого внутреннего рынка Европейского Союза (далее – также Союза) говорилось в преамбуле Маастрихтского договора, а в его статье 2 среди общих, генеральных, задач назывались сбалансированное развитие и устойчивый экономический рост с учетом требований охраны окружающей среды.

Посредством Маастрихтского договора в наднациональном регулировании экологических отношений удалось соединить два подхода, из которых первый базировался на необходимости централизованной регламентации, учитывающей усиливающиеся трансграничные эффекты экологических проблем, тогда как второй – децентрализованной регламентации, учитывающей местную специфику возникающих на территориях конкретных государств-членов экологических проблем.

Реализованный Маастрихтским договором баланс регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды выражался в следующем. Во-первых, статья 130g вводила новую формулу, которая оставляла пространство для ответственности государств-членов за достижение ими экологических целей Союза. Она звучала следующим образом: «Политика Союза в сфере охраны окружающей среды должна способствовать достижению следующих целей: сохранение, защита, улучшение качества окружающей среды; действие охране здоровья людей; обеспечение разумного и рационального использования национальных ресурсов; осуществление на международном уровне мер, касающихся глобальных и региональных экологических проблем»⁶.

Во-вторых, когда Союз предпринимал меры, эти меры должны были быть направлены не только на достижение высокого уровня охраны окружающей среды, но также принимать во внимание многообразие ситуаций, складывающихся в различных регионах Союза. С этой целью предпринимаемые Союзом меры по гармонизации отношений в сфере охраны окружающей среды должны были включать защитную оговорку, позволявшую государствам-членам, исходя из природоохранных мотивов неэкономического характера,

принимать временные меры, подпадающие под действие процедуры контроля со стороны Союза.

В-третьих, без ущерба мерам, принимаемым Союзом, на государства-члены возлагалось обеспечение финансирования и исполнение политики Союза в сфере охраны окружающей среды.

В-четвертых, баланс полномочий, характеризующих процесс принятия решений в сфере охраны окружающей среды, был изменен посредством распространения процедуры совместного принятия решений Советом с Европейским парламентом. Исключение составляли вопросы преимущественно налогового характера, планировки городских и сельских населенных пунктов, использования земли (кроме утилизации отходов), управления водными ресурсами, а также меры, оказывавшие существенное воздействие на выбор государств-членов между разными источниками энергии и на общую структуру их энергоснабжения (параграф 2 статьи 130s). По указанным вопросам решения принимались единолично Советом посредством голосования квалифицированным большинством. При этом Совет, постановляя единогласно, мог определить из вышеназванной категории вопросов те, решения по которым будут приниматься в рамках процедуры совместного принятия решений. Таким образом, государства-члены сохраняли право вето по политически чувствительным вопросам (фискального, энергетического характера) и по вопросам, имеющим существенное местное значение (городское и сельское планирование, использование земель). По этим вопросам участие Европейского парламента носило консультационный характер. Экономический и социальный комитет также принимал консультационное участие во всех случаях принятия решений Советом, тогда как участие уже созданного к тому времени Комитета регионов вообще не предусматривалось Маастрихтским договором (хотя во всех государствах-членах региональные органы публичной власти несли значительную ответственность за реализацию экологической политики Союза).

Договор о пересмотре учредительных актов Европейских сообществ и Европейского Союза, подписанный в Лиссабоне в 2007 году и вступивший в силу с 13 декабря 2009 года⁷ (далее – Лиссабонский договор) целиком воспринял достижения Маастрихтского договора в части соблюдения баланса реализации наднациональных и национальных полномочий по регулированию отношений в сфере охраны окружающей среды. После 13 декабря 2009 года положения об охране окружающей среды не претерпели концептуальных изменений (с той лишь разницей, что проце-

⁵ Документы Европейского Союза. Тарту, 1995. Т. 2.

⁶ Первые три цели были заимствованы Маастрихтским договором из ЕЕА.

⁷ Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 603.

дура совместного принятия решений была заменена на обычную законодательную процедуру, а процедура взаимодействия между Советом и Европейским парламентом – на специальную законодательную процедуру). Единственно Лиссабонским договором в число целей, достижению которых способствует экологическая политика Союза, добавлена борьба с изменением климата. Кроме того, впервые в учредительном договоре детализированы вопросы наднациональной энергетической политики «с учетом потребности в сохранении и улучшении качества окружающей среды» (статья 194 Римского договора в редакции Лиссабонского договора⁸ (далее – ДФЕС)).

«Субсидиарные» аспекты экологической политики Союза. Наднациональное законодательство в сфере окружающей среды (далее также – экологическое законодательство) позиционируется Лиссабонским договором как основа высокого уровня ее охраны и принимается Союзом, как правило, в рамках обычной законодательной процедуры после проведения обязательных консультаций с Экономическим и социальным комитетом и Комитетом регионов. Экологическое законодательство Союза учитывает разнообразие ситуаций, складывающихся в различных регионах Союза, и основывается на принципах предосторожности и профилактических действий, устранения ущерба окружающей среде путем обращения к его источнику, а также принципе «загрязнитель платит» (параграф 2 статьи 191 ДФЕС). При реализации регулирующих прерогатив институтов Союза учитываются имеющиеся научные и технические данные, природные условия в различных регионах Союза, преимущества и издержки, которые могут повлечь за собой соответствующее действие или бездействие Союза, экономическое и социальное развитие Союза в целом, а также сбалансированное развитие его регионов (параграф 3 статьи 191 ДФЕС). Данные «ограничители» реализации наднациональной экологической компетенции дополняются общей защитной оговоркой, содержащейся в параграфе 3 статьи 5 Маастрихтского договора в редакции Лиссабонского договора (далее – ДЕС) и применяющейся к окружающей среде как к сфере отношений, не являющейся исключительной компетенцией Союза (пункт «е» параграф 2 статьи 4 ДФЕС). Таким образом, в регулировании реализации законодательных прерогатив Европейского Союза в сфере охраны окружающей среды применение принципа субсидиарности носит саплементарный, дополняющий, характер по отношению к применению процитированных специальных положений, содержащихся в двадцатом разделе ДФЕС.

⁸ Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 211.

Это значит, что если в специальных статьях 191-193 ДФЕС определяются цели, принципы, критерии реализации экологической политики Союза, прописываются условия и процедуры принятия наднациональных экологических решений, порядок применения временных изъятий и финансирования мер, влекущих расходы, несоразмерные для публичных властей отдельного государства-члена, то на основании параграфа 3 статьи 5 ДЕС определяются следующие аспекты реализации экологической политики Союза: во-первых, способы, посредством которых экологическая политика Союза обретает свое практическое содержание, во-вторых, необходимость конкретных действий со стороны Союза, в-третьих, правовые инструменты, используемые институтами Союза при реализации наднациональных законодательных прерогатив.

О «правовой базе» реализации наднациональных экологических прерогатив. Лиссабонский договор объединил в нормативном изложении цели создания внутреннего рынка и охраны окружающей среды. В соответствии с абзацем первым параграфа 3 статьи 3 ДЕС Союз, создавая внутренний рынок, старается обеспечить высокий уровень охраны и улучшения качества окружающей среды. В этой связи для институтов Союза, реализующих наднациональные законодательные прерогативы, важный практический вопрос состоит в том, как провести различие между актами Европейского Союза, преимущественно связанными с экологической защитой, и теми актами, чей главный предмет регулирования составляют отношения по созданию или функционированию внутреннего рынка Союза.

Дело в том, что в качестве обоснования принятия одного и того же акта институтами Союза могут быть указаны разные статьи учредительных договоров, служащие «правовыми базами», которые могут относиться к разным категориям компетенции, превращая, тем самым, вопрос выбора надлежащей «правовой базы» в вопрос соблюдения принципа субсидиарности. Применение принципа субсидиарности зависит от категории компетенции, относящейся к «правовой базе»: там, где затрагивается исключительная компетенция Союза, принцип субсидиарности не применяется (параграф 3 статьи 5 ДЕС). Сложность состоит в выборе «правовой базы», наиболее отвечающей целям законодательного акта Союза, и в то же время относящейся к той категории компетенции, регулирование реализации которой будет осуществляться в соответствии с принципом субсидиарности.

Сфера охраны окружающей среды выступает наиболее показательной в плане возникновения ожесточенных судебных тяжб между институтами Союза по поводу выбираемых ими для реализации законодательных прерогатив Союза «правовых баз». В частности, проблема выбора надлежащей «правовой базы»

занимает центральное место в вынесенном 11 июня 1991 года и ставшем хрестоматийным решении по делу *Commission v. Council*⁹, в котором Суд Европейских сообществ разграничил сферы применения статей 100а и 130s Римского договора в редакции ЕЕА (теперь это статьи 114 и 192 ДФЕС соответственно), на которые одновременно ссылались Совет и Комиссия в качестве «правовых баз» для обоснования принятия Директивы Совета 1989 года о порядке осуществления гармонизации программ по сокращению и окончательному устранению загрязнения, вызванного отходами от производства диоксида титана (далее – дело *Titanium Dioxide*).

Комиссия в качестве «правовой базы» для принятия указанной директивы, нормы которой призваны были гармонизировать законы государств-членов в части «*manufacturing conditions*»¹⁰, ссылалась на статью 100а, предоставлявшую Сообществу полномочия принимать меры по гармонизации национальных законодательств, необходимые для достижения целей, установленных в статье 8а, одна из которых, в частности, внутренний рынок. Совет не согласился с таким выбором «правовой базы» и посредством единогласного голосования изменил ее на статью 130s, специально предоставлявшую Сообществу полномочия действовать в сфере охраны окружающей среды.

Процедурный аспект этих двух статей различен. Статья 100а уполномочивала Совет действовать квалифицированным большинством и требовала совместного с Европейским парламентом принятия решения. Статья 130s позволяла Совету принимать решения единогласно, тогда как роль Европейского парламента ограничивалась консультационным участием. Таким образом, субстантивная характеристика предлагаемой директивы, в зависимости от того, нацелено ли ее содержание на регулирование внутреннего рынка или охраны окружающей среды, вела к различным процедурам ее принятия.

Суд постановил в пользу Комиссии, но при этом признал, что содержание и цель директивы содержат аспекты законодательного регулирования как внутреннего рынка, так и охраны окружающей среды, в связи с чем в принципе директива должна базироваться одновременно на двух статьях – 100а и 130s. Такое решение не могло быть реализовано практически, поскольку процедурные аспекты указанных статей исключали друг друга. По этой причине Суду пришлось отдать предпочтение той «правовой базе», которая «усиливала роль, играемую Европейским парламентом в за-

конодательном процессе Сообщества»¹¹, поскольку «люди должны участвовать в осуществлении власти посредством представительного собрания»¹². Данный подход Суда в деле *Titanium Dioxide* в значительной степени был вызван очевидной приверженностью идее фундаментального демократического принципа парламентского представительства в законодательном процессе, демонстрирующей, что Сообщество базируется на ценностях правового государства.

В другом своем решении от 17 марта 1993 года по делу *Commission v. Council*¹³, также ставшем хрестоматийным, Суд Европейских сообществ добился противоположного результата, отказавши Комиссии в рассмотрении внесенного ею при поддержке Европейского парламента иска о признании недействительной Директивы Совета 1991 года по мусору (далее – дело *Waste*). В деле *Waste* Суд одобрил статью 130s в качестве верно выбранной Советом «правовой базы», хотя оспариваемая директива оказывала воздействие на конкурентную политику на внутреннем рынке за счет введения ею единообразного определения мусора и частичной гармонизации «*manufacturing conditions*» (чем предполагалось положить конец преимуществам, получаемым предприятиями, учрежденными в государствах-членах с более либеральным мусорным законодательством). При этом Суд прямо отказался считать прецедентом ранее вынесенное решение по делу *Titanium Dioxide*, в котором им был поддержан выбор статьи 100а в качестве надлежащей «правовой базы» директивы, также направленной на сближение национальных законодательств, регулирующих «*manufacturing conditions*» в точно определенном секторе индустрии. Как указал Суд в решении по делу *Waste*, «свободное движение мусора не является объектом регулирования директивы».

Директива Совета по мусору имела акцессорное влияние на условия конкуренции на внутреннем рынке, что не явилось для Суда в деле *Waste* достаточным основанием к применению статьи 100а. В то же время, исходя из статьи 130s, она должна была применяться без ущерба применению статьи 100а. Это значит, что все действия Сообщества, затрагивавшие в той или иной мере условия конкуренции на внутреннем рынке, должны были основываться на статье 100а.

Анализируя решения по делам *Titanium Dioxide* и *Waste*, можно сказать, что выбор между статьями 100а и 130s Римского договора в редакции ЕЕА (а с вступле-

⁹ Case C-300/89, *Commission v. Council* // <http://curia.europa.eu>.

¹⁰ Производственных условий или режима производства – пер. с англ. Прим. авт. – О.П.

¹¹ Case C-300/89, *Commission v. Council* // <http://curia.europa.eu>.

¹² Это выражение впервые было использовано в решениях: Case 138/79, *SA Roquette Frères v. Council*; Case 139/79, *Maizena v. Council* // <http://curia.europa.eu>.

¹³ Case C-155/91, *Commission v. Council* // <http://curia.europa.eu>.

нием в силу Лиссабонского договора – статьями 114 и 192 ДФЕС соответственно), выступающими «правовыми базами», уполномочивающими Сообщество (теперь Союз) на реализацию законодательных прерогатив в соответствующих сферах отношений, зависит от определения главного и акцессорного в регулирующем воздействии искомого законодательного акта Сообщества (Союза).

Если объект регулирующего воздействия акта Союза, исходя из его целей и содержания, относится к целям и принципам, определенным в статье 192 ДФЕС, тогда такой акт должен базироваться на статье 192 ДФЕС. И, наоборот, если объект регулирующего воздействия акта Союза, исходя из его целей и содержания, относится к целям и принципам, определенным в статье 114 ДФЕС, тогда такой акт должен базироваться на статье 114 ДФЕС. Все довольно просто при определении главного объекта регулирующего воздействия законодательного акта Союза, но все гораздо сложнее при определении акцессорного объекта регулирующего воздействия законодательного акта Союза.

Так, если законодательный акт Союза, гармонизирующий условия конкуренции на внутреннем рынке, оказывает акцессорное регулирующее воздействие на отношения в сфере охраны окружающей среды, тем не менее, правильной «правовой базой» для принятия такого законодательного акта будет статья 114 ДФЕС. Как пояснил Суд Европейских сообществ в решении по делу Titanium Dioxide, статья 100а Римского договора (ныне статья 114 ДФЕС) сама по себе является достаточной «правовой базой», поскольку обязывает Сообщество (Союз) при принятии законодательных актов по вопросам здравоохранения, безопасности, охраны окружающей среды и защиты потребителей брать за основу высокий уровень защиты, учитывающий, в частности, любые новые изменения, которые базируются на научных фактах. Вероятно, составители статьи 100а Римского договора действительно предвидели ситуации, при которых законодательство о внутреннем рынке будет требовать гармонизации законов государств-членов по некоторым аспектам экологической политики Сообщества (Союза)

Если же законодательный акт Союза, гармонизирующий в соответствии со статьей 192 ДФЕС отношения в сфере охраны окружающей среды, оказывает акцессорное регулирующее воздействие на условия конкуренции на внутреннем рынке, правильной «правовой базой» для принятия такого законодательного акта будет выступать та же статья 114 ДФЕС, а не статья 192 ДФЕС, которая, как это следует из ее параграфа 2, подлжет применению «без ущерба статье 114 ДФЕС».

Таким образом, *акцессорное воздействие актов Союза, гармонизирующих условия конкуренции на внутреннем рынке, на охрану окружающей среды не ска-*

зывается на выборе «правовой базы» в пользу статьи 192 ДФЕС, тогда как акцессорное воздействие актов Союза, гармонизирующих отношения в сфере охраны окружающей среды, на условия конкуренции на внутреннем рынке сказывается на выборе «правовой базы» в пользу статьи 114 ДФЕС. Это значит, что любое воздействие акта Союза, гармонизирующего отношения в той или иной сфере совместной с государствами-членами компетенции, на условия конкуренции на внутреннем рынке выводит данный законодательный акт Союза из-под действия принципа субсидиарности. В соответствии с пунктом «b» параграфа 1 статьи 3 ДФЕС установление правил конкуренции, необходимых для функционирования внутреннего рынка, относится к исключительной компетенции Союза. Акты Союза, затрагивающие (преимущественно или акцессорно) указанные правила конкуренции, также подпадают под исключительную компетенцию Союза, не затрагиваемую принципом субсидиарности.

Если же акты Союза, гармонизирующие отношения в сфере охраны окружающей среды, не оказывают воздействия на конкурентную политику Союза, тогда они подпадают под регулирующее воздействие принципа субсидиарности, в связи с чем для обоснования своего принятия будут требовать наличия трансграничных аспектов, возникающих с появлением так называемых «pollution spillovers»¹⁴.

О значении «pollution spillovers» при реализации наднациональных законодательных прерогатив. Как правило, «pollution spillovers» не могут быть устранены самостоятельными усилиями государств-членов Союза. Обнаруживается неэффективность действий отдельных государств-членов по достижению надлежащим образом целей предполагаемого действия. В силу критерия «масштабов или последствий предполагаемого действия» при предотвращении «pollution spillovers», несомненно, Союз будет действовать гораздо эффективнее по сравнению с отдельными государствами-членами, но при этом любые такие действия Союза должны быть обоснованы с точки зрения соблюдения принципа субсидиарности¹⁵. И здесь одна из практических проблем состоит в том, какие из «pollution spillovers» содержат необходимый для обоснования действий Союза трансграничный аспект, а какие не содержат.

¹⁴ Термином «pollution spillovers» Суд впервые оперировал в решении по делу Waste. Данный термин можно перевести на русский язык как «загрязняющие побочные эффекты».

¹⁵ Напомним, что в соответствии с принципом субсидиарности Союз действует лишь тогда и в такой степени, в какой цели предполагаемого действия не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами и по этой причине, в силу масштабов или последствий предполагаемого действия, могут быть лучше достигнуты Союзом (параграф 3 статьи 5 ДЕС).

Фактически, широкий круг «pollution spillovers» имеют небольшой или непрямо выраженный трансграничный аспект. Например, законодательные акты Союза о шуме традиционно нацелены на устранение торговых барьеров и, возможно, на улучшение общих условий жизнедеятельности граждан Союза, но никак не на предотвращение шумовых волн от транспортных средств и электрических приборов, текущих сквозь национальные границы. По существу же, в шуме нет ничего трансграничного.

Ликвидация отходов дает другой пример «pollution spillovers», которым не достаёт трансграничного аспекта и которые подпадают под исключительную компетенцию Союза в виду своей близкой связи с конкурентной политикой на внутреннем рынке. Законодательные акты Союза, гармонизирующие отношения по ликвидации отходов, предусматривают высокий уровень стандартов по утилизации мусора, нежели чем устанавливают ограничения национальных практик, которые сами по себе не создают для других государств-членов негативных экологических последствий, требующих вмешательства со стороны Союза. Экологические последствия от низких утилизационных стандартов, принятых в конкретном государстве, ложатся в полной мере на то государство, на чью территорию импортируется мусор. Проще говоря, решение, принятое тем или иным государством-членом действовать в качестве «мусорного бака» Союза, как таковое, не подвергает окружающие страны трансграничному загрязнению. Проблема низких стандартов – проблема конкретного государства, не затрагивающая соседние государства, и таким образом, не имеющая трансграничного аспекта.

Сохранение и восстановление среды обитания, флоры и фауны дает еще один пример регулирования наднациональными законодательными актами того, что в принципе составляет предмет реализации компетенции государств-членов. Хотя многие виды птиц мигрируют, предоставляя свою защиту юрисдикции Союза, тем не менее, половина видов птиц подпадает под действие Директивы Европейского парламента и Совета 2009/147/ЕС «О сохранении диких птиц»¹⁶ как немигрирующие и, таким образом, находящиеся в соответствии с принципом субсидиарности (его критерием «масштаба или последствий предполагаемого действия») вне границ компетенции Союза.

Даже определенный аспект водного загрязнения находится в пределах границ конкретного государства. Питьевая вода чаще происходит из подземных резервуаров, нежели чем из рек. Причиной

загрязнения этих резервуаров чаще всего выступает местная сельскохозяйственная и промышленная деятельность. Загрязнение пляжей также чаще всего происходит в результате местных выбросов, отходов и канализационных стоков, нежели чем из-за иностранной промышленности. И если определенные виды загрязнения воздуха однозначно имеют трансграничный характер, то иные виды экологического загрязнения таковым не обладают. Более того, предприятия в государствах-членах, расположенных по периферии Союза, могут большую часть своих выбросов депонировать внутри страны или в океан (как это имеет место, например, в Великобритании¹⁷).

Признание недостаточности трансграничных последствий широкого круга «pollution spillovers» подтверждает точку зрения проф. Джонатана Голуба о том, что акты Союза в сфере охраны окружающей среды, как правило, принимаются не из чисто экологических соображений, а «из страха того, что негармонизированные отношения повлияют на искажение конкуренции на внутреннем рынке»¹⁸. Исторически низкие производственные стандарты рассматривались в качестве несправедливого конкурентного преимущества и государства, которые использовали их, обвинялись в создании «убежищ» для предприятий-загрязнителей, искажая, тем самым, рынок в свою пользу. Для того чтобы не допустить этого Союз гармонизирует национальные производственные стандарты, создавая более унифицированный инвестиционный климат на всей территории Союза. Таким образом, в законотворческой практике институтов Союза по реализации наднациональных экологических прерогатив существуют два обстоятельства – трансграничный характер «pollution spillovers» и искажение рыночного равновесия, – при наличии которых легализуется нормотворчество Союза как «лучшее» по сравнению с национальными средствами эколого-правовой защиты. И если первое из них легализует таковое на основании принципа субсидиарности (параграф 3 статьи 5 ДЕС), то второе обстоятельство, – напротив, за счет выведения подлежащих урегулированию отношений из-под действия принципа субсидиарности (пункт «b» параграфа 1 статьи 3 ДФЕС).

О правовых инструментах реализации наднациональных экологических прерогатив. Поскольку

¹⁷ Главный британский аргумент в противодействии политике наднациональности в сфере охраны окружающей среды состоит в том, что экологическая восстановительная способность, дарованная Великобритании обширной линией приливных вод и попутными ветрами, не может быть сравнена ни с каким другим периферийным государством Союза.

¹⁸ Golub J. Sovereignty and Subsidiarity in EU Environmental Policy // Political Studies. 1996. XLIV. P. 695.

¹⁶ Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds // OJ L 20. 2010. P. 7–25.

статья 192 ДФЕС, выступающая «правовой базой» для принятия законодательных актов Союза в сфере охраны окружающей среды, прямо не определяет правовые инструменты, используемые институтами Союза при реализации наднациональных законодательных прерогатив, то таковые определяются на основании параграфа 3 статьи 5 ДЕС.

По своему регулирующему содержанию *директива наиболее всего адекватна принципу субсидиарности*, исходя из предположения, что она будет использоваться так, как это предусмотрено в третьем абзаце статьи 288 ДФЕС, то есть «оставляя в компетенции национальных инстанций выбор формы и способов достижения» требуемого результата.

Анализ экологического законодательства Союза показывает, что в данной сфере отношений действительно предприняты большие усилия для того, чтобы оставить для национального законодателя так много свободы усмотрения, как это возможно. Еще на Эдинбургском саммите в декабре 1992 года Комиссия пообещала «предпринять усилия по упрощению, консолидации, актуализации существующих экологических текстов в свете принципа субсидиарности»¹⁹. В результате регулятивная интенсивность экологических директив была существенно снижена. Только по водному законодательству шесть директив были заменены шестью рамочными директивами (по качеству питьевой воды; по качеству поверхностных вод; по качеству воды для купания; по рациональному использованию пресных вод, охране и рациональному использованию подземных вод; по обращению с городскими сточными водами; по защите вод от загрязнения нитратами из сельскохозяйственных источников), ориентированными на необходимость соблюдения государствами-членами основных качественных и охранительных параметров и оставляющими на усмотрение национальных властей введение дополнительных, вторичных, параметров, если они это посчитают необходимым. По заключению Комиссии, все новые «водные» директивы «соответствуют принципу субсидиарности в том, что они просто определяют цель, оставляя государствам-членам свободу достигать ее своим собственным путем»²⁰.

Как пишет проф. Николас де Садельер, «сегодня субсидиарность сигнализирует об уходе от детализированной экологической гармонизации в сторону более гибкого регулирования, оставляющего национальным властям достаточно места для маневра. ... Внимание законодателя Союза концентрируется на договорном нормотворчестве посредством исполь-

зования инструментов мягкого²¹ права»²². Примером тому выступают Рекомендации, устанавливающие минимальные критерии для экологических проверок в государствах-членах Европейского Союза, принятые Европейским парламентом и Советом в 2001 году (далее – Рекомендации)²³.

Рекомендации содержат необязательные для применения в государствах-членах критерии планирования, организации, проведения и отчетности по результатам проведения экологических проверок. В них дается определение экологической проверки через обозначение ее цели (параграф 2 статьи 2 Рекомендаций). Экологические проверки могут проводиться любыми публичными органами власти на национальном, региональном или местном уровне, которые учреждаются или назначаются по усмотрению государств-членов.

Несмотря на свой диспозитивный характер, оставляющий на усмотрение государств-членов решение многих вопросов по достижению предписываемых результатов, Рекомендации оказывают весьма существенное влияние на положения об экологических проверках в секторальном экологическом законодательстве²⁴.

В целом же экологическая политика Союза крайне децентрализована. Вопросы административной и уголовной ответственности за экологические правонарушения, а также большая доля вопросов, относящихся к экологической безопасности, являются объектом регулирования национального экологического законодательства. Директивы, принимаемые Союзом по этим вопросам, предоставляют государствам-членам широкую свободу усмотрения по формулированию национальных правил, вследствие чего имеют место значительные имплементационные расхождения, приводящие к тому, что минимальный уровень экологиче-

²¹ По поводу мягкого права проф. Г.М. Вельяминов весьма интересно высказался как о «доктринальном позиционировании неких политических аспираций в виде якобы правовых принципов хотя бы и «мягкого права». См.: Вельяминов Г.М. Применимость международного права к спорам между государствами и иностранными лицами // Государство и право. 2013. № 6. С. 84.

²² Nicolas de Sadeleer. Principle of Subsidiarity and the EU Environmental Policy // Journal for European environmental & Planning law. 2012. № 9.I. P. 66.

²³ Recommendation of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States // OJ L 118. 2001. P. 41–46.

²⁴ См., напр.: Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) // OJ L 334. 2010. P. 17–119.

¹⁹ URL: <http://ec.europa.eu/>

²⁰ URL: <http://ec.europa.eu/>

ской защиты в государствах-членах Европейского Союза существенно разнится.

В целях наглядности обратимся к анализу двух директив – Директивы Европейского парламента и Совета 2004/35/ЕС «Об экологической ответственности в части предотвращения и возмещения экологического ущерба»²⁵ и Директивы Европейского парламента и Совета 2008/99/ЕС «О защите окружающей среды посредством уголовного права»²⁶. Обе директивы подлежат транспозиции в национальные законодательства государств-членов: по первой из них транспозиция должна быть завершена к апрелю 2007 года (фактически завершилась к июлю 2010 года), по второй – к декабрю 2010 года (продолжается до сих пор).

Об имплементационных расхождениях в экологическом законодательстве Союза. Директива 2004/35/ЕС «Об экологической ответственности в части предотвращения и возмещения экологического ущерба» (далее – Директива 2004/35/ЕС) – это впервые введенная на территории Союза система экологической ответственности. Она дополняет системы ответственности, сложившиеся и развивающиеся в государствах-членах. Неминуемо, это сопряжено с трудностями, поскольку в действующем законодательстве ни одного государства-члена не предусматривались положения о необходимости предотвращения операторами экологического ущерба до того, как в этом будут задействованы компетентные органы власти.

Экспертами отмечается широкая вариативность имплементации Директивы 2004/35/ЕС в национальных законодательствах государств-членов. Как пишут авторы доклада «Имплементационные вызовы и препятствия Директивы об экологической ответственности», подготовленного по заказу Комиссии Европейского Союза в мае 2013 года, «трансформация положений Директивы 2004/35/ЕС в национальные законодательства государств-членов Европейского Союза не создает единых правил игры в сфере экологической ответственности, не гармонизирует таковые, а, напротив, создает некое «лоскутное одеяло» систем ответственности за предотвращение и устранение экологического ущерба»²⁷.

Существенно различающиеся в государствах-членах системы экологической ответственности на практике приводят к тому, что в одних государствах-членах операторы обязаны принимать превентивные и восстановительные меры за счет собственных средств и затем требовать их возмещения, тогда как в других государствах-членах операторы могут оспаривать свою экологическую ответственность в части принятия превентивных и восстановительных мер, а экологический ущерб тем временем оставаться не возмещенным до окончания процесса административного и (или) судебного разбирательства.

Ситуация усугубляется возникающими при имплементации положений Директивы 2004/35/ЕС разногласиями в определении того, когда применяются положения Директивы 2004/35/ЕС, а когда национального экологического законодательства. Оператор не может выполнить свои обязательства по принятию превентивных мер «без промедления» (статья 5 Директивы 2004/35/ЕС) и по принятию восстановительных мер «немедленно» (статья 6 Директивы 2004/35/ЕС), если он не знает, режим какой ответственности подлежит применению – предусмотренный Директивой 2004/35/ЕС или национальным законодательством.

Дело в том, что в соответствии с параграфом 1 статьи 16 Директивы 2004/35/ЕС государства-члены могут сохранять или принимать более строгие положения в отношении предотвращения и восстановления экологического ущерба. Это полностью соответствует статье 193 ДФЕС, способствуя принятию государствами-членами более строгих охранительных мер. Однако национальные законодательства, содержащие более строгие правила об экологической ответственности, не требуют того, чтобы компетентные органы власти определяли, является ли лицо, причинившее экологический ущерб, субъектом хозяйственной деятельности в соответствии с Приложением 3 к Директиве 2004/35/ЕС (в нем перечисляются виды деятельности, представляющие реальную или потенциальную опасность, за ведение которых операторы могут быть привлечены к ответственности в случае причинения экологического ущерба вне зависимости от установления их вины). Это существенно затрудняет применение к оператору режима ответственности, предусмотренного Директивой 2004/35/ЕС, тем более что действующие национальные законодательства, как правило, не содержат норм, отсылающих к ней.

Санкции, налагаемые за нарушение экологического законодательства, также существенно различаются в государствах-членах Союза, варьируясь от административных штрафов до уголовного заключения. Это значит, что стимулы для соблюдения положений Директивы 2004/35/ЕС в государствах-членах также различаются. Со всей очевидностью свидетельствует об этом прак-

²⁵ Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage // OJ L 143. 2004. P. 56–75.

²⁶ Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law // OJ L 328. 2008. P. 28–37.

²⁷ BIO Intelligence Service (2013). Implementation challenges and obstacles of the Environmental Liability Directive. Final report prepared for European Commission – DG Environment. In collaboration with Stevens and Bolton LLP. P. 139.

тика применения Директивы Европейского парламента и Совета 2008/99/ЕС «О защите окружающей среды посредством уголовного права» (далее – Директива 2008/99/ЕС).

Как следует из параграфа 14 преамбулы Директивы 2008/99/ЕС, в той мере, в какой цель настоящей директивы по обеспечению более эффективной защиты окружающей среды не может быть в достаточной мере достигнута государствами-членами и по этой причине в силу масштаба или последствий может быть лучше достигнута на уровне Союза, Союз принимает меры в соответствии с принципом subsidiarity. Директива 2008/99/ЕС требует, чтобы все государства-члены Европейского Союза ввели уголовные санкции за наиболее серьезные экологические нарушения, поскольку только этот тип охранительных мер является наиболее адекватным и оказывающим достаточное воздействие для достижения цели более эффективной защиты окружающей среды.

На сегодняшний день уголовные санкции за совершение экологических преступлений существуют практически во всех государствах-членах Союза, но при этом имеются обширные различия в их строгости за совершение одних и тех же нарушений. Так, по данным исследования, представленным в итоговом Докладе по уголовным санкциям в экологическом законодательстве государств-членов Европейского Союза, подготовленном совместно Маастрихтским Университетом и Университетом Берна (далее – Доклад по уголовным санкциям), за загрязнение воды, почвы, воздуха, сопряженное с существенным риском причинения вреда здоровью людей, в Португалии максимальная санкция составляет 8 лет лишения свободы, тогда как в Испании – 2 года лишения свободы²⁸.

В подавляющем большинстве случаев в государствах-членах Союза экологические правонарушения наказываются штрафами, приговоры о тюремном заключении исключительно редки. В Австрии также применяется административное заключение на срок до 6 недель (во всех остальных государствах-членах заключение используется как уголовно-правовая санкция, а не как часть административного пенитенциарного права)²⁹. Поэтому критики часто, ссылаясь на недостаточную строгость санкций за совершение экологических преступлений, говорят о трудностях обеспечения высокого уровня защиты окружающей среды на всей территории Союза.

²⁸ Criminal Penalties in EU Member States' Environmental Law. Final Report coordinated by Prof. Dr. Michael G. Faure LL.M. and Prof. Dr. Günter Heine. Maastricht European Institute for Transnational Legal Research Faculty of Law, Maastricht University and Institute for Criminal Law and Criminology Faculty of Law, University of Berne. Maastricht. 2002. P. 346.

²⁹ URL: <http://ec.europa.eu/>

В статье 3 Директивы 2008/99/ЕС содержится перечень экологических правонарушений (совершенных умышленно или по грубой неосторожности), которые должны рассматриваться всеми государствами-членами в качестве уголовно наказуемых преступлений. Среди них, например: выбросы в воздух, почву или воду веществ или ионизирующее излучение, которые влекут или могут повлечь смерть или серьезное причинение вреда здоровью человека или существенный ущерб качеству воздуха, почвы, воды, животным или растительности; сбор, транспортировка, хранение, уничтожение мусорных отходов, которые влекут или могут повлечь смерть или серьезное причинение вреда здоровью человека или существенный ущерб качеству воздуха, почвы, воды, животным или растительности; производство, обработка, обращение, использование, хранение, транспортировка, импорт, экспорт, утилизация ядерных материалов, других опасных радиоактивных веществ, которые влекут или могут повлечь смерть или серьезное причинение вреда здоровью человека или существенный ущерб качеству воздуха, почвы, воды, животным или растительности. Важно, что Директива 2008/99/ЕС не криминализирует новые неправомерные деяния. Все содержащиеся в ее статье 3 нарушения уже подпадают под запреты, существующие в государствах-членах Союза. Директива 2008/99/ЕС только обязывает государства-члена распространить на некоторые из существующих запретов режим уголовно наказуемых деяний.

Директива 2008/99/ЕС признает юридических лиц в качестве субъектов уголовно-правовой ответственности за причинение экологического ущерба, отражая практику развития уголовного законодательства большинства европейских государств, которая на протяжении последних двадцати лет свидетельствует о расширении круга субъектов экологической ответственности. Привлечение к уголовной ответственности юридических лиц выступает однозначным ответом на растущие вызовы экологических преступлений, приносящих сверхприбыли и причиняющих существенный вред здоровью людей, качеству воздуха, воды, почвы, животным и растительности. Страны, пренебрегающие уголовной ответственностью юридических лиц, имеют много трудностей, связанных с определением конкретных лиц в пределах предприятия, которые могли бы быть привлечены к ответственности за причинение экологического ущерба. Это приводит к тому, что в таких странах, например, во Франции в прошлом и в Люксембурге до сих пор, на директоров и менеджеров налагается автоматическая уголовная ответственность³⁰.

³⁰ URL: <http://ec.europa.eu/>

По данным Доклада по уголовным санкциям, правовые системы государств-членов Союза по-разному относятся к уголовной ответственности юридических лиц. Долгое время концепция «*societas delinquere non potest*» была доминирующей в континентальном уголовном праве европейских государств. Сейчас ситуация изменилась. Уголовная ответственность юридических лиц получила развитие в праве Ирландии и Великобритании и существует уже длительное время в праве Дании и Нидерландов. Недавно эту ответственность ввели Франция и Бельгия. Только в Австрии, Германии, Люксембурге, Испании и Португалии отсутствует юридическая ответственность юридических лиц, но и в них предприятия могут быть подвергнуты санкциям квази-пенитенциарного права, например, таким как административный пенитенциарный штраф (Германия, Португалия) или закрытие предприятия (Испания)³¹.

Учитывая разнообразие ситуаций, складывающихся в национальных законодательствах, и признавая необходимость введения уголовной ответственности юридических лиц на всей территории Союза, Директива 2008/99/ЕС в параграфе 1 статьи 6 устанавливает, что государства-члены обеспечивают привлечение юридических лиц к уголовной ответственности за совершение экологических нарушений, перечисленных в ее статье 3, если таковые совершены к их выгоде любым лицом, занимающим лидирующую позицию в данном юридическом лице, и действующим как индивидуально, так и в качестве органа юридического лица. Государства-члены принимают все необходимые меры, чтобы обеспечить, что юридические лица, привлекаемые к ответственности в соответствии со статьей 6 Директивы 2008/99/ЕС, наказываются эффективными и пропорциональными уголовными санкциями (статья 7 Директивы 2008/99/ЕС).

Как правило, последствия экологических преступлений распространяются за границы тех государств, в которых они совершены. Директива 2008/99/ЕС, основываясь на принципе субсидиарности, вводит минимальные требования к уголовно-правовой охране окружающей среды, подлежащие имплементации в уголовные законодательства всех государств-членов Союза и направленные на преодоление в них качественно различающейся природы санкций за совершение одних и тех же экологических правонарушений.

Краткие выводы. Экологическая политика Союза крайне децентрализована. В соответствии с парагра-

фом 4 статьи 192 ДФЕС финансирование и исполнение политики Союза в сфере охраны окружающей среды оставлены на усмотрение государств-членов. «Нормы экологического законодательства государств-членов адресованы национальным органам власти и гражданам, в то время как объектом природоохранного регулирования со стороны Европейского Союза являются, прежде всего, государства-члены»³². В этом смысле *экологическое регулирование, осуществляемое на уровне Союза, выступает субсидиарным, дополняющим по отношению к экологическому регулированию, осуществляемому на уровне его государств-членов.*

Государства-члены самостоятельно устанавливают контрольные и надзорные режимы для того, чтобы применять меры, связанные с сохранением определенного уровня экологической защиты, и для того, чтобы карать нарушителей. Большая доля вопросов, относящихся к экологической безопасности, являются объектом регулирования национального экологического законодательства.

Хотя наднациональный законодатель в силу параграфа 2 статьи 2 ДФЕС имеет право преимущественного регулирования отношений по вопросам совместной с государствами-членами компетенции (в частности, в соответствии с пунктом «е» параграфа 2 статьи 4 ДФЕС по вопросам окружающей среды), тем не менее, государства-члены сохраняют остаточную компетенцию (параграф 2 статьи 5 ДЕС). Это значит, что если вопрос не полностью гармонизирован на уровне Союза, то государства-члены могут осуществлять собственное регулирование, совместимое с ДЕС и ДФЕС. Поскольку критерий необходимости имплементации актов Союза не может быть определен в них самих, то определение такого критерия подпадает под компетенцию государств-членов, которые имеют широкую свободу усмотрения по формулированию национальных правил, конкретизирующих акты Союза, принимаемые, в частности, на основании статьи 192 ДФЕС.

Анализ правоприменительной практики директив Европейского парламента и Совета 2004/35/ЕС «Об экологической ответственности в части предотвращения и возмещения экологического ущерба» и 2008/99/ЕС «О защите окружающей среды посредством уголовного права» показывает, что в национальных законодательствах имеют место значительные имплементационные расхождения, приводящие к тому, что минимальный уровень экологической защиты на единой территории Союза существенно различается. «Оставляя в компетенции национальных инстанций выбор формы и спосо-

³¹ Criminal Penalties in EU Member States' Environmental Law. Final Report coordinated by Prof. Dr. Michael G. Faure LL.M. and Prof. Dr. Günter Heine. Maastricht European Institute for Transnational Legal Research Faculty of Law, Maastricht University and Institute for Criminal Law and Criminology Faculty of Law, University of Berne. Maastricht. 2002. P. 334–335.

³² Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник / Рук. авт. кол. и отв. ред. Энтин Л.М. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 819.

бов достижения» требуемого результата (в соответствии со статьей 288 ДФЕС), рамочное экологическое регулирование на уровне Союза сопряжено с рядом организационно-правовых трудностей, связанных с чрезвычайно широкой транспозиционной вариативностью национальных норм. Однако несмотря на это, использование директив все же позволяет Союзу при осуществлении гармонизирующей экологической политики добиваться относительно эффективной ее ре-

ализации, с одной стороны, за счет учета национальной специфики каждого государства-члена и возникающих на его территории экологических проблем, а, с другой стороны, за счет использования возможностей централизованного регулирования, учитывающего при реализации наднациональных экологических прерогатив трансграничный характер «pollution spillovers» и в обязательном порядке затрагивающего все те государства-члены, кому директива адресована.

Библиографический список:

1. Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage // OJ L 143. 2004. P. 56–75.
2. Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law // OJ L 328. 2008. P. 28–37.
3. Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) // OJ L 334. 2010. P. 17–119.
4. Recommendation of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States // OJ L 118. 2001. P. 41–46.

Литература:

5. Вельяминов Г.М. Применимость международного права к спорам между государствами и иностранными лицами // Государство и право. 2013. № 6. С. 84.
6. Документы Европейского Союза. Тарту, 1995. Т. 2.
7. Губарец Д.П. Проблемы установления единого правопорядка в Европейском союзе // Международное право и международные организации / International Law and International Organizations. – 2011. – 3. – С. 61–68.
8. Дубовик О.Л. Роль директив в правовом регулировании охраны окружающей среды в Европейском Союзе // Международное право и международные организации / International Law and International Organizations. – 2014. – 1. – С. 107–116. DOI: 10.7256/2226-6305.2014.1.10506.
9. Европейский Союз: документы и комментарии 1992-1998 гг. Тарту, 1999.
10. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М.: ИНФРА-М, 2008.
11. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник / Рук. авт. кол. и отв. ред. Энтин Л.М. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 819.
12. Пименова О.И. Субсидиарность как принцип реализации совместной компетенции Европейского Союза и его государств-членов: на примере налогового законодательного регулирования // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2013. – 2. – С. 287–297.
13. Суд Европейских Сообществ. Решения и комментарии. Вып. 3 / Под ред. Энтина Л.М., Матвеевского Ю.А. М.: МГИМО (У) МИД России, 2007.
14. BIO Intelligence Service (2013). Implementation challenges and obstacles of the Environmental Liability Directive. Final report prepared for European Commission – DG Environment. In collaboration with Stevens and Bolton LLP. P. 139.
15. Criminal Penalties in EU Member States' Environmental Law. Final Report coordinated by Prof. Dr. Michael G. Faure LL.M. and Prof. Dr. Günter Heine. Maastricht European Institute for Transnational Legal Research Faculty of Law, Maastricht University and Institute for Criminal Law and Criminology Faculty of Law, University of Berne. Maastricht. 2002.
16. De Sadeleer N. Principle of Subsidiarity and the EU Environmental Policy // Journal for European environmental & Planning law. 2012. № 9.1. P. 66.
17. Golub J. Sovereignty and Subsidiarity in EU Environmental Policy // Political Studies. 1996. XLIV. P. 695. Дела Суда Европейского Союза:
18. Case 138/79, SA Roquette Frères v. Council. //http:// curia.europa.eu.
19. Case 139/79, Maizena v. Council. //http:// curia.europa.eu.
20. Case C-300/89, Commission v. Council. //http:// curia.europa.eu.
21. Case C-155/91, Commission v. Council. //http:// curia.europa.eu.

References (transliteration):

1. Vel'yaminov G.M. Primenimost' mezhdunarodnogo prava k sporam mezhdunarodnykh gosudarstvami i inostrannymi litsami // Gosudarstvo i pravo. 2013. № 6. S. 84.
2. Dokumenty Evropeiskogo Soyuza. Tartu, 1995. T. 2.
3. Gubarets D.P. Problemy ustanovleniya edinogo pravoporyadka v Evropeiskom soyuze // Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii / International Law and International Organizations. – 2011. – 3. – С. 61–68.
4. Dubovik O.L. Rol' direktiv v pravovom regulirovanii okhrany okruzhayushchei sredy v Evropeiskom Soyuze // Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii / International Law and International Organizations. – 2014. – 1. – С. 107 – 116. DOI: 10.7256/2226-6305.2014.1.10506.
5. Evropeiskii Soyuz: dokumenty i kommentarii 1992-1998 gg. Tartu, 1999.
6. Evropeiskii Soyuz: Osnovopolagayushchie akty v redaktsii Lissabonskogo dogovora s kommentariyami. M.: INFRA-M, 2008.
7. Evropeiskoe pravo. Pravo Evropeiskogo Soyuz i pravovoe obespechenie zashchity prav cheloveka: Uchebnik / Ruk. avt. kol. i otv. red. Entin L.M. 3-e izd., peresmotr. i dop. M.: Norma: INFRA-M, 2011. S. 819.
8. Pimenova O.I. Subsidiarnost' kak printsip realizatsii sovmestnoi kompetentsii Evropeiskogo Soyuz i ego gosudarstv-chlenov: na primere nalogovogo zakonodatel'nogo regulirovaniya // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. – 2013. – 2. – С. 287–297.
9. Sud Evropeiskikh Soobshchestv. Resheniya i kommentarii. Vyp. 3 / Pod red. Entina L.M., Matveevskogo Yu.A. M.: MGIMO (U) MID Rossii, 2007.