

Дубовик О.Л., Рёрихт А.А.

РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ: АСТРИД ЭПИНЕ. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА. 3-Е ИЗД. БАДЕН-БАДЕН: НОМОС, ВЕНА: ИЗД-ВО FACULTAS. WUV, БАЗЕЛЬ: ИЗД-ВО ХЕЛЬБИНГА ЛИХТЕНХАНА, 2013. – 616С.

Аннотация. В рецензии характеризуется фундаментальная работа об экологическом праве ЕС, особенностях его формирования и развития, актуальных задачах. Освещаются основные области правового регулирования, степень гармонизации европейского законодательства с национальным экологическим законодательством стран-участниц Европейского Союза. Характеризуется позиция автора книги в отношении понятия «окружающая среда», а также статуса экологического права в системе права. Освещается подход к структуре экологического права Европейского союза, включающего охрану атмосферы, вод, природы, то есть фауны и флоры, ландшафтов, защиту от шума, охрану от воздействия химических веществ и отходов. Анализируется первичное право ЕС и экологическая политика, проводимая в соответствии с Амстердамским и другими договорами об образовании ЕС, программы действий, иными документами, а также вторичное право ЕС. Рассматриваются правовые основы деятельности и роль Европейского парламента, Совета, Европейского Суда, Европейского экологического агентства и их полномочия.

Ключевые слова: Законодательство, экология, право, принципы, отходы, окружающая среда, конвенция, директива, договор, климат.

Abstract: This review characterizes a fundamental work on environmental law of the European Union, specifics of its forming and developing, as well as the current issues. It demonstrates the key areas of the legal regulation and the extent of harmonization of the European legislation with the national environmental law of the member-states of the EU. Emphasis is made on the approach towards the structure of the UE environmental law which includes protection of the air and water quality, nature (fauna and flora), landscapes, noise management, protection from the effects of chemical and toxic waste. Analysis is given to the EU primary law and environmental policy conducted in accordance with the Amsterdam Treaty and other treaties on establishing of the EU, course of action, other documents, as well as the secondary law of the EU. This review examines the legal platform and the role of the European Parliament, Council, European Court, European Environment Agency and their authority.

Keywords: Legislation, environment, law, principles, waste, ecology, convention, Amsterdam Treaty, European Union, EU, climate change.

Российские специалисты в области правовой охраны окружающей среды проявляют постоянный интерес к развитию и достижениям экологического права Европейского Союза. В последнее десятилетие на русском языке опубликованы работы таких известных ученых как Г. Винтер, Л. Кремер, Г. Люббе-Вольфф и многих других, выходят сборники статей, многочисленные рецензии. В результате можно полагать, что доступ отечественных юристов-экологов к информации о европейском экологическом законодательстве, тенденция его развития, научных школах, дискус-

сиях обеспечивается в достаточной степени. Тем не менее, экологическое законодательство ЕС постоянно обновляется, испытывает на себе воздействие актов иных отраслей европейского права, доктрина предлагает новые подходы, национальное право государств-участников все больше изменяется в соответствии с общеевропейскими нормами. Поэтому, на наш взгляд, важно представить читателю фундаментальную работу известного ученого – профессора Астрид Эпине, отличающуюся от других такого рода изданий и содержанием, и структурой, и способом анализа и подачи информации.

Книга состоит из двух частей, освещающих, соответственно, развитие экологического права в ЕС и первичные его основы (ч. 1) и вторичное экологическое право Европейского Союза (ч. 2). Первая часть объединяет пять глав, а вторая – четыре главы. Каждая глава имеет сложную структуру: буквенными обозначениями выделены основные темы, внутри которых римскими цифрами обозначены конкретные вопросы. Книга наряду с предисловием (с. 5-6) содержит список сокращений (с. 15-20), общий список литературы (с. 21-32), а также более подробную библиографию в конце каждой главы, заключение (с. 601-604), приложение со списком источников экологического права ЕС ко второй части (с. 605-613), предметный указатель (с. 614-616). Книга напечатана на вторично переработанной бумаге.

В предисловии А. Эпине подчеркивает, что экологическое право Европейского Союза нельзя рассматривать изолированно ни от национальных правовых порядков, ни от общих проблем европейского права, поскольку право Европейского Союза и национальное право входящих в него государств находятся под постоянным воздействием друг друга, с одной стороны, а с другой – так или иначе экологическое право ЕС¹ является неотъемлемой частью права Союза (с.5). Данное свойство экологического права ЕС во многом предопределяет и структуру книги и ее содержание, последовательность изложения проблем и их выбор.

В главе 1 «Понятие и состояние экологического права» (с. 34-41) рассматривается главным образом объект правового регулирования – окружающая среда, понятие и структура экологического права. Автор полагает, что экологическое право объединяет такие управленческие инструменты, которые обеспечивают охрану окружающей среды от повреждения из-за воздействий на нее, изменений и/или уничтожения природных жизненных основ. Она включает в структуру экологического права следующие области: охрану атмосферы, вод, природы (животных и растений), защиту от шума, охрану от воздействий химических веществ и отходов (с. 40).

Первичное экологическое право Европейского Союза не содержит определения понятия «окружающая среда»; оно выводится из перечня целей эколо-

гической политики ЕС (ст. 119 абз. 1 Амстердамского договора) и программ действий. Особенно важны в этом плане, по мнению А. Эпине, Третья программа (1983 г.), в которой как охраняемое благо указана не только окружающая среда, но и культурное наследие, и подчеркивается, что экологическая политика направлена на то, чтобы экономическое развитие способствовало сохранению природной и создаваемой человеком окружающей среды; Шестая программа, в которой определены приоритетные сферы действия – изменения климата; природа и биоразнообразие; окружающая среда, здоровье и качество жизни; природные ресурсы и отходы (с. 35). И во вторичном праве ЕС, и в решениях Европейского суда в основном понятие окружающей среды раскрывается через понятие «охрана окружающей среды» и перечень охраняемых благ. Таким образом, широкое понятие окружающей среды включает не только совокупность природных условий жизни, но и социальные, культурные, политические аспекты; его контуры расплывчаты, а содержание почти необозримо (с. 37). Понятие «природная среда», соответственно, является более ограниченным. Эта позиция автора в основном совпадает с мнением, сформировавшимся в российской доктрине экологического права, хотя А.Эпине и не называет данную отрасль супер/надотраслью права (О.С. Колбасов и др.)

Глава 2 «Возникновение и развитие экологического права Европейского Союза» (с. 42-47) представляет собой краткий вопрос по данной теме и список литературы к ней. А.Эпине начинает обзор с указания на акты Европейского Экономического Сообщества (ЕЭС) 1957 г. и завершает Лиссабонским договором. Она указывает, что ныне экологическое право Европейского Союза – это почти 300 правовых актов различного значения, охватывающих тематически все «классические» области экологического права и определяющие политику Союза. Экологическое право ЕС носит секторальный характер: оно регулирует определенные области, но при этом находится в тесной взаимосвязи с национальным экологическим правом государств-участников ЕС (с. 45).

Глава 3 «Инструменты и актеры экологической политики и экологическое законодательство Европейского Союза» (с. 48-97) по объему и способу изложения материала отличается от первых двух глав книги, дающих вводную информацию. Эта глава разделена на пункт «А» об инструментах и источниках экологического права ЕС, включающий

¹ См. также: *Кремер Л., Винтер Г.* Экологическое право Европейского Союза. М.: Изд. Дом «Городец», 2007; *Винтер Г.* Актуальные проблемы экологического права в эпоху глобализации. Сборник статей. М.: Nota Bene, 2012.

обзор первичного права, поданный через описание экорелевантных понятий; краткую характеристику вторичного права; описание экополитических программ действия; анализ международных правовых актов и принципов; пункт «В» об актерах, который содержит девять подпунктов и начинается с характеристики Комиссии, ее контрольных, правотворческих, управленческих и иных полномочий. Здесь же рассматривается роль Европейского парламента, Совета, Европейского Суда, стран-участниц ЕС, союзов, объединений, Европейского экологического агентства и др., их полномочий. Завершается данный пункт выводами и оценками, Пункт «С» содержит библиографию к данной главе, разделенную на две части – об инструментах управления и источниках права, об актерах.

Глава 4 «Правовые основы экологической политики Европейского Союза» (с. 98-138) включает обзор основ разделения компетенции в области формирования и реализации экологической политики ЕС по статьям 192 и 114 (абз. 1) Амстердамского договора, анализ различных направлений экологической политики, в том числе в сфере производства продуктов и продукции, экостандартизации и др., выявление роли субсидиарного принципа для экологического права в соответствии со статьей 5 абз. 3 Договора об образовании ЕС, анализ внешней компетенции.

В главе 5 «Основные принципы экологического права Европейского Союза» (с. 139-256) А. Эпине подробно рассматривает цели и задачи экологического права и такие его принципы как наивысший уровень защиты, предупреждения, предотвращения, устойчивого развития и др. Значительное место в этой главе занимает анализ основ деятельности стран-участниц ЕС. При этом автор отдельно выделяет те проблемы, которые уже относятся к кругу гармонизированных, и те, которые пока остаются в ведении национальных законодателей. Это очень удачное методологическое решение, поскольку информация, систематизированная исходя их уровня гармонизации, позволяет не только оценить усилия ЕС по упорядочению экологического права, но и объем нуждающихся в решении задач. Анализируя значение принципов экологического права ЕС она пишет о новых данных науки, особенно значимых для реализации принципа предотвращения (с. 204-205), специфических экологических проблемах, которые характерны для того или иного государства-участника ЕС (с. 205-206), контроле

(централизованном и децентрализованном) в связи с механизмом правовой охраны (с. 231-241).

Вторая часть книги о вторичном экологическом праве ЕС открывается главой 6 «Общие правила» (с. 259-391). В этой главе указывается, что среди общих правил первоочередное значение имеют те, которые регулируют оборот экологической информации, участие общественности и доступ к правосудию, закрепленные в Орхусской конвенции. Автор анализирует обязанности государств-членов ЕС по сбору и обмену экологической информацией, то есть информацией о состоянии окружающей среды и о законодательстве, регламентирующем ее охрану (с. 265-268); положения постановления 1049/2001 о доступе общественности к документации органов ЕС, директивы 2003/4 о доступе общественности к экологической информации (с.283-292), особенности участия общественности в разработке и принятии экорелевантных планов и программ; доступ к правосудию на уровне ЕС в целом и на уровне стран-участниц. Подробно А.Эпине рассматривает правовое регулирование проверки экологической переносимости (в российской терминологии – экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду), то есть нормы директив 2011/92, 2001/42, постановления 66/2010, регламентирующего осуществление экоменеджмента, а также финансовые инструменты и возмещение вреда по директиве 2007/35 (с. 343-348), меры уголовной ответственности, предусмотренные директивой 2008/99. В отдельном подпункте она анализирует вопросы производственного (промышленного) загрязнения, его предупреждения и снижения (с. 350-362), регулируемые директивой 2010/75, в том числе обязанности владельцев сооружений, контроль и проверку и т.д. При этом специально выделены проблемы, возникающие в связи с деятельностью мусоросжигающих сооружений, сооружений, производящих диоксид титана и некоторых других.

Глава 7 посвящена подотраслям экологического права ЕС, регулирующим охрану компонентов окружающей среды (с. 392-462): вод, включая охрану моря и защиту от наводнений, воздуха, земли, а также правовое регулирование защиты от шума.

Глава 8 «Охрана от определенной деятельности и веществ» (с. 463-487) невелика по объему, но содержит важную информацию. Здесь автор сосредоточилась на анализе права химических веществ, промышленных рисков, биотехнологий и генных технологий, которые регулируются директивами 2009/41,

2001/18, постановлениями 1946/2003, особо выделяя проблему правовой регламентации производства продуктов питания и кормов в сельском хозяйстве.

Глава 9 «Производство и природные ресурсы» (с. 488-600) наряду с литературой включает четыре подпункта. В первом из них рассматриваются правовые меры охраны атмосферы Земли и озонового слоя, во втором – климата, в третьем – животного мира (его видов, среды обитания, особо охраняемых территорий), в четвертом – право отходов. Анализируя правовые основы обращения с отходами А.Эпине рассматривает общие положения Рамочной директивы 2008/98, понятие отходов, их иерархию, меры охраны здоровья людей и окружающей среды от вредных воздействий отходов, ответственность производителей отходов и специально – правовое регулирование обращения с опасными отходами и упаковкой.

Предметный указатель содержит 182 термина от «асбест» до «уголовно-экологическое право», от «зоны, свободные от генной техники» до «цели экологической политики ЕС» и построен с указанием не страниц, на которых речь идет об этих терминах, а номера главы и номера абзаца текста, указываемого часто в немецкоязычных изданиях слева или справа на страницах.

В целом рецензируемая книга содержит огромный объем информации, которую можно использовать непосредственно, а также как исходную – для более глубокого ознакомления с той или иной проблемой. На наш взгляд, перевод и издание в России даже не всей книги полностью, а лишь ее части было бы своевременным и полезным для отечественных ученых и практиков, занимающихся охраной окружающей среды.

Библиография:

1. Кремер Л., Винтер Г., Экологическое право Европейского Союза. М.: Изд. Дом «Городец», 2007;
2. Винтер Г. Актуальные проблемы экологического права в эпоху глобализации. Сборник статей. М.: Nota Bene, 2012

References (transliterated):

1. Kremer L., Vinter G., *Ekologicheskoe pravo Evropeiskogo Soyuzu*. M.: Izd. Dom «Gorodets», 2007;
2. Vinter G. *Aktual'nye problemy ekologicheskogo prava v epokhu globalizatsii*. Sbornik statei. M.: Nota Bene, 2012