

## Третья конференция Европейского форума экологического права «Эффективность экологического права»

**Аннотация.** Экологическое право призвано содействовать сохранению и защите окружающей среды, однако оно не всегда в состоянии эффективно выполнить свою функцию<sup>1</sup>. Согласно последнему отчету Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) «наблюдаемые в настоящее время изменения в земной системе носят беспрецедентный характер в истории человечества. Усилия по замедлению скорости изменений или уменьшению их масштаба, включая повышение ресурсоэффективности и меры по смягчению последствий, позволили добиться умеренных успехов, но не ликвидации последствий пагубных изменений в окружающей среде. Ни масштабы, ни скорость этих изменений за последние пять лет не уменьшились»<sup>2</sup>. Как отмечается в отчете ЮНЕП далее, «многие существующие национальные, субнациональные и международные правовые инструменты способствуют улучшению окружающей среды. В то же время налицо дальнейшее ухудшение окружающей среды на местах и в отношении большинства глобальных проблем»<sup>3</sup>. В сентябре 2015 года вопросы повышения эффективности экологического права были рассмотрены в рамках Третьей конференции Европейского форума экологического права. В данной статье приводится краткий обзор мероприятия и краткое содержание избранных выступлений.

**Ключевые слова:** экологическое право, право ЕС, эффективность, европейский форум экологического права, программный подход, новые технологии, устойчивость, обезлесение, мягкое право, атомное право.

**DOI: 10.17803/1994-1471.2016.65.4.212-217**

Европейский форум экологического права (ЕФЭП<sup>4</sup>) — это некоммерческая инициатива практикующих юристов и ученых в области экологического права. Его основная цель — создание условий для обмена интеллектуальным опытом в области развития

и имплементации международного экологического права; экологического права Европейского Союза; а также экологического права стран — членов ЕС. В рамках реализации поставленной цели ЕФЭП проводит ежегодные конференции<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Солнцев А. М. Дефекты международно-правового регулирования охраны окружающей среды: некоторые пути преодоления // Евразийский юридический журнал. 2015. №3 (82). С.67.

<sup>2</sup> ЮНЕП. Глобальная экологическая перспектива. Резюме для политиков. 2012. С. 7.

<sup>3</sup> ЮНЕП. Глобальная экологическая перспектива. С. 9.

<sup>4</sup> European Environmental Law Forum. // URL: <http://www.eelf.info/> (дата обращения: 27 октября 2015 г.).

<sup>5</sup> Первая конференция состоялась в 2013 году в городе Гронинген (Голландия) при поддержке университета «Гронинген». Вторая ежегодная конференция в 2014 году состоялась в Брюсселе (Бельгия) при поддержке Университета Хасселт и Брюссельского университета.

В сентябре 2015 года в городе Экс Эн Прованс (Франция) при поддержке университета «Экс Марсель» состоялась Третья ежегодная конференция ЕФЭП. Более 150 участников из Австралии, Бразилии, Китая, России, США, Южной Африканской Республики, Швейцарии, а также 16 стран — участниц Европейского Союза<sup>6</sup> приняли участие в мероприятии. Основным объектом исследования ученых была выбрана эффективность экологического права.

Работа конференции проходила в рамках 20 секций<sup>7</sup>: «Как эффективно сочетать нормы публичного и частного права?»; «Изменение климата: на пути к 21-й встрече сторон»; «Энергетическое право»; «Глобальные вызовы»; «Стимулы и рыночные механизмы»; «Влияние мягкого права»; «Доступ к правосудию (в странах — членах ЕС и на уровне ЕС)»; «Гражданское, административное и уголовное принуждение»; «Упрощение: эффективное законодательство, эффективное управление... ослабление экологической охраны?»; «Инспектирование»; «Разрешение споров: судебные и несудебные механизмы» и др.<sup>8</sup>

Одним из ключевых выступлений, озвученных на пленарном заседании конференции, стало выступление доктора наук, профессора Мальен-Дюбуа «Эффективность экологического права»<sup>9</sup>. Профессор отметила стремительное развитие экологического права в настоящее время, появление разнообразных юридиче-

ских инструментов как на международном, региональном, национальном, так и на местном уровне. Однако, по мнению профессора, такое стремительное развитие экологического права не всегда сопровождается соответствующим улучшением состояния (качества) окружающей среды. Напротив, отмечается ее устойчивое ухудшение, что заставляет задуматься над подлинной значимостью и эффективностью существующих юридических инструментов. В рамках выступления профессор Мальен-Дюбуа рассмотрела, что понимается под эффективностью экологического права в работах ведущих ученых-юристов; отметила, что для достижения эффективности любой правовой инструмент должен соответствовать двум условиям: быть грамотно разработан и грамотно применен на практике; а также рассмотрела вопрос повышения эффективности экологического права.

Еще одним ключевым выступлением на конференции стало выступление доктора наук Морица Рииза «Дилемма эффективности: целеполагание и программный подход в европейском экологическом праве»<sup>10</sup>. В настоящее время в рамках экологического права ЕС устанавливаются определенные экологические цели-стандарты, к которым должны стремиться государства — члены ЕС. К таким целям-стандартам можно отнести, например: стандарты качества воды и управления речными бассейнами (Директива

<sup>6</sup> Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Испания, Италия, Кипр, Нидерланды, Польша, Португалия, Франция, Чехия, Швеция.

<sup>7</sup> Конференция длилась два дня (2—3 сентября 2015 года). Параллельно проводились четыре секции. Третий, заключительный, день конференции (4 сентября 2015 года) был посвящен практическому исследованию эффективности природоохранной политики ЕС («Натура 2000») на примере охраняемых территорий на склонах горного массива Сэнт-Виктуар, департамент Буш-дю-Рон, Франция.

<sup>8</sup> Выборочный перевод автора. Полный перечень секций включает в себя (англ.): “Flexible norms, role of standards, and principles”; “Legislative design facing environmental complexity”; “Participatory approaches”; “What combination of public and private norms for and effective policy mix”; “Climate change: on the way to COP 21 and the post 2020”; “Nature conservation policies”; “Energy law”; “Civil, administrative and criminal enforcement” (две секции); “Mainstreaming and sustainable development in a multilevel legal order”; “Incentives and market-based instruments”; “Human rights to improve the protection of the environment”; “Dispute resolution: judicial and non-judicial mechanisms”; “Simplification, better legislation, better regulation... decreasing environmental protection?”; “Global issues”; “Does soft law matter?”; “Access to justice” (2 секции: the EU Level and the MS level); “Evolutive, adaptive, reflexive norms”; “Inspections”.

<sup>9</sup> Dr. Sandrine Maljean-Dubois, France, The Effectiveness of Environmental Law, Introduction to the Conference’s Topic.

<sup>10</sup> Dr. Moritz Reese, Helmholtz Centre for Environmental Research, Leipzig (Germany), The effectiveness dilemma of the target and program approach in EU environmental law.

ЕС о воде); национальные стандарты выбросов (Директива ЕС о пределах национальных выбросов); стандарты качества воздуха (Директива ЕС о качестве воздуха); стандарты по снижению шума (Директива ЕС об окружающем шуме) и др. Для достижения установленных ЕС стандартов страны — участницы ЕС обязаны разработать и осуществить соответствующие программы мероприятий. Обычно такие программы разрабатываются органом исполнительной власти и утверждаются законодательной властью в рамках национального права. В программе объясняется, какие мероприятия направлены на достижение определенных экологических стандартов ЕС. Теоретически такой «программный» подход, по мнению доктора Рииза, в целом можно считать эффективным. С одной стороны, общие стандарты в рамках интеграционной организации позволяют обеспечить единый, равный для всех стран — участниц ЕС уровень охраны окружающей среды. С другой стороны, в рамках принципа субсидиарности государства члены ЕС обладают широкими полномочиями в области управления национальными природными ресурсами и в выборе инструментов для достижения установленных ЕС целей-стандартов. В то же время на практике такой подход, по мнению доктора Рииза, имеет ряд существенных недостатков. Например, выполнение таких программ странами — участницами ЕС сложно проконтролировать.

Вопрос «программного подхода» был рассмотрен и доктором наук Сквинтьяни в рамках доклада «На пути к эффективному “программному” подходу: как обеспечить соблюдение норм в европейском экологическом праве»<sup>11</sup>. По мнению ученого, «программный подход» имеет ряд преимуществ, например придает гибкость экологическому праву ЕС и обеспечивает его приспособляемость, т.е. возможность быстро реагировать на социальные, экономические и экологические изменения. Но есть

и вопросы, на которые юристам еще предстоит ответить. Например, как обеспечить эффективное соблюдение экологических стандартов ЕС странами — членами ЕС на практике?

По мнению юрисконсульта центра экологического права Международного союза охраны природы (МСОП) Лидии Слободян, в основу повышения эффективности экологического права должна быть положена экспертная оценка<sup>12</sup>. МСОП в настоящее время разрабатывает метод оценки эффективности права, отслеживая имплементацию и влияние, оказываемое общепризнанными принципами международного права на устойчивое управление природными ресурсами. Планируется, что метод оценки будет состоять из пяти шагов:

1. Выбор общепризнанного принципа международного права.
2. Оценка имплементации принципа в национальной правовой системе.
3. Оценка административных действий по имплементации принципа.
4. Оценка возможного изменения общественного поведения, связанного с имплементацией выбранного принципа.
5. Оценка экологических и/или социальных изменений, связанных с имплементацией выбранного принципа.

В своем выступлении Л. Слободян дала пояснения новой методике и рассмотрела, как данный метод оценки применяется в исследовательских лабораториях университетов Бразилии, Австралии, Китая, Южной Африки и Новой Зеландии.

Оценка эффективности регулирования правом Европейского Союза новых технологий в области энергетики и экологии была дана в докладе Леони Райнс<sup>13</sup>. Докторант рассмотрела регулирование таких технологий, как «захоронение» углерода<sup>14</sup> (технология, которая предусматривает улавливание углерода в местах значительных выбросов, его транспортировку

<sup>11</sup> Dr. Lorenzo Squintani, Groningen University (Netherlands), Towards an effective programmatic approach: an initial set of recommendations to improve legal certainty, enforceability and adaptability in EU environmental law.

<sup>12</sup> Lydia Slobodian, Legal Officer Environmental Law Centre, IUCN, Bonn (Germany), Framework for Assessing Law for Sustainability: Evaluating the Implementation and Impact of Legal Principles.

<sup>13</sup> Leonie Reins, University of Leuven (Belgium), The regulation of “new” technologies in the EU— is effectiveness at all possible?

<sup>14</sup> Carbon Capture and Storage.

и закачивание в подземные пласты); нанотехнологии (создание продуктов с заданной атомной структурой путем контролируемого манипулирования отдельными атомами и молекулами), а также технологий, используемых для добычи сланцевого газа (гидравлический разрыв пласта<sup>15</sup>). Что касается нанотехнологий, регулирование на уровне ЕС осуществляется посредством специализированной стратегии (2004—2005 гг.), а также специализированных рекомендаций Европейской комиссии (2008). В своем выступлении докторант отметила отсутствие на уровне ЕС твердого (общеобязательного) специализированного права в этой сфере. Технологии по «захоронению» углерода регулируются директивой 2009/31/ЕС<sup>16</sup>. Ссылаясь на Европейскую комиссию, докторант дала оценку директиве, как «прозрачной» и «всеобщепонятной»<sup>17</sup>. Что касается разработки и совершенствования регулирования технологий по добыче сланцевого газа, по мнению Рейнс, эффективность регулирования этой сферы затруднена классическим противостоянием интересов промышленных предприятий и неправительственных организаций. Это послужило причиной того, что в настоящее время на уровне ЕС разработаны лишь необязательные рекомендации, устанавливающие минимальные принципы. В целом докторант Рейнс считает, что регулирование новых технологий в области экологии и энергетики на уровне ЕС можно назвать «непоследовательным», а «большую его часть неэффективным».

Вопрос эффективности международно-правовых режимов, регулирующих трансграничные экологические проблемы, такие как изменение

климата, обезлесение, истощение рыбных запасов и утрата биоразнообразия, был рассмотрен доктором наук Джин Лю<sup>18</sup>. В своем выступлении доктор Лю отметила тенденцию стремительного развития публичных, частных и публично-частных режимов (“hybrid regimes”). Данные режимы не функционируют независимо друг от друга, а имеют «запутанные и разнообразные взаимосвязи». По мнению ученого, взаимосвязи между конкретными правовыми инструментами отдельных режимов недостаточно изучены. В своей работе доктор Лю планирует исследовать, как правовые инструменты взаимодействуют, как такое взаимодействие сказывается на решении трансграничных экологических проблем и какое сочетание инструментов и при каких условиях можно назвать эффективным. В ходе выступления доктор Лю рассмотрела структуру предстоящего исследования.

Как влияют юридические коллизии на эффективность права и политики ЕС в области лесного хозяйства, рассмотрела Елена Гордеева<sup>19</sup>. Докторант кратко проанализировала правовые акты ЕС, регулирующие непосредственно «лесные» отношения: Лесная стратегия ЕС (2013); Европейский план действий ФЛЕГТ<sup>20</sup> (2003); Регламенты ФЛЕГТ (2005 и 2008), а также Регламент по древесине (2010 г.)<sup>21</sup>. В соответствии с Лесной стратегией ЕС одной из стратегических задач ЕС до 2020 г. является «демонстрация того, что вклад ЕС в борьбу с глобальным обезлесением укрепляется». Планом действий ФЛЕГТ предусматриваются специальные мероприятия по борьбе с незаконной заготовкой древесины и торговлей незаконно заготовленной древесиной в частности:

<sup>15</sup> Hydraulic Fracturing Technology.

<sup>16</sup> Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council “On the geological storage of carbon dioxide”.

<sup>17</sup> European Commission, DG CLIMA, Ensuring safe and environmental sound CCS.

<sup>18</sup> Dr. Jing Liu, Erasmus University Rotterdam, (Netherlands), Smart Mixes in relation to Transboundary Environmental Harm: Forest Governance as an Example.

<sup>19</sup> Yelena M. Gordееva, Hasselt University (Belgium), EU Policy Mix for Forest Regulation: Interpreting Effectiveness.

<sup>20</sup> Транслитерация аббревиатуры с англ. «FLEGT» Forest Law Enforcement Governance and Trade, что в переводе на русский обозначает «Обеспечение соблюдения лесного законодательства, управление лесным хозяйством и торговля лесными товарами».

<sup>21</sup> Более подробно о праве и политике ЕС в области лесного хозяйства см.: Гордеева Е. М. Право и политика Европейского Союза в области лесного хозяйства // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 12. С. 2934—2942.

- 1) заключение добровольных ФЛЕГТ-соглашений между ЕС и странами экспортерами древесины;
- 2) ФЛЕГТ-лицензирование.

Заключая такое соглашение, экспортер добровольно берет на себя обязательства по разработке национальных лицензионных схем, которые подтверждают легальность происхождения древесины. Регламент ФЛЕГТ 2005 года реализовал План ФЛЕГТ 2003 года: 6 стран заключили и еще 9 стран разрабатывают подобные соглашения с ЕС. Несомненно, выполнение обязательств в рамках таких добровольных соглашений несет дополнительные расходы для компаний стран-экспортеров. В 2013 году вступил в силу Регламент ФЛЕГТ по древесине. Этот нормативный правовой акт направлен на поддержку предыдущих Регламентов ФЛЕГТ. В частности, он устанавливает запрет на поставку на внутренний рынок ЕС древесины или продукции, изготовленной из древесины, заготовленной в нарушение законов страны, где производилась заготовка. Происхождение древесины должно сопровождаться довольно сложным процессом подтверждения легальности. Нарушения Регламента по древесине 2010 г. караются ощутимыми штрафами. Древесина, обладающая лицензией ФЛЕГТ, автоматически считается легально заготовленной. Таким образом, Регламент по древесине 2010 года рассматривается как косвенное регулирование, стимулирующее более активное заключение добровольных ФЛЕГТ-соглашений. Однако, по мнению докторанта Гордеевой, положения Регламента по древесине 2010 года могут противоречить отдельным положениям Соглашения по техническим барьерам в торговле», а также Генерального соглашения по тарифам и торговле в рамках права Всемирной Торговой Организации (ВТО). Так как Регламент по древесине 2010 года вступил в силу только в 2013 году, как сложится правоприменительная практика остается пока вопросом. Однако если Регламент будет признан «незаконным ограничением свободы торговли», то эффективность «борьбы» ЕС с незаконной заготов-

кой древесины и торговлей незаконно заготовленной древесиной серьезно пострадает, как, впрочем, и вклад ЕС в борьбу с глобальным обезлесением.

Эффективность применения мягкого права для решения экологических вопросов в европейской правовой системе была проанализирована в докладе доктора наук Мариолины Эльантонио<sup>22</sup>. По мнению ученого, на сегодняшний день квазиправовые инструменты являются одними из важнейших правовых инструментов ЕС. Учеными-юристами часто обсуждается роль и значение таких инструментов в правоприменительной практике ЕС, соблюдение норм мягкого права странами — членами ЕС, а также легитимность использования таких норм в процессе интеграции ЕС. Вопрос легитимности норм мягкого права становится особенно актуальным при рассмотрении дел и вынесении решений в европейских судах. В частности, использование норм мягкого права в суде может иметь эффект трансформации мягкого права в твердое. Тем не менее вопрос интерпретации мягкого права европейскими судами является малоизученным. В своем исследовании доктор наук рассматривает судебную практику: как европейские суды трактуют мягкое право. Исследование основано на количественном и качественном анализе судебных решений.

По мнению доктора наук Тобиаса Хэлдта, неэффективным можно назвать экологическое право ЕС, регулирующее отношения в атомной отрасли<sup>23</sup>. Докладчик отметил, что атомное право не всегда рассматривается в качестве составляющей подотрасли экологического права и что основные принципы экологического права не всегда полностью распространяются на атомное право. Правовым актом, регулирующим атомную отрасль в ЕС, является Договор о создании Европейского сообщества по атомной энергии (Евроатом), подписанный более 50 лет назад. Основной целью договора является создание условий для развития атомной промышленности. По мнению ученого, Евроатом не обеспечивает необходимого регулирования и эффективного контроля за такой

<sup>22</sup> Dr. Mariolina Elantonio, Maastricht University (Netherlands), Soft law in environmental matters: the role of the European Court of Justice.

<sup>23</sup> Dr. Tobias Heldt, Maastricht University (Netherlands), Unmasking and tackling the challenges of ineffective environmental laws in the nuclear sector — a call for inclusive and reflexive regulation.

зрелой отраслью. Для сравнения: регулирование нефтяной и химической отраслей можно назвать более эффективным, адекватно отвечающим рискам соответствующих отраслей. Когда в 2013 г. Европейская комиссия предложила проект Директивы по атомной безопасности, казалось, что риски атомной отрасли, в том числе обеспечение безопасности, будут урегулированы. Однако окончательный вариант Директивы, одобренной в 2014 г., включил в себя не все предложенные в 2013 г. поправки.

В своем докладе доктор Хэлдт рассмотрел, как использование иных правовых актов может обеспечить более эффективное регулирование атомной отрасли.

Всего на конференции было заслушано более 60 научных докладов. В августе 2016 г. по результатам конференции планируется издать сборник научных работ, представленных на Третьей ежегодной конференции ЕФЭП. Очередная конференция состоится осенью 2016 г. в г. Вроцлав, Республика Польша<sup>24</sup>.

*Материал поступил в редакцию 1 ноября 2015 г.*

### THIRD CONFERENCE OF THE EUROPEAN FORUM ON ENVIRONMENTAL LAW "ENVIRONMENTAL LAW EFFICIENCY"

**GORDEEVA Elena Mikhailovna** — Researcher at Hasselt University  
Yelena.Gordeeva@uhasselt.be  
610000, Russia, Kirov, Surikova street, 12 — 20

**Review.** *Environmental law is intended to promote the conservation and protection of the environment, but it is not always able to perform its function effectively<sup>25</sup>. According to the latest report by the UN Environment Programme (UNEP), "currently observed changes in the Earth system is unprecedented in the history of mankind. Efforts to slow down the rate of change or a reduction in their scope, including increased resource efficiency and mitigation measures, have achieved moderate success, but have not eliminated the consequences of the adverse changes in the environment. Neither the scale nor the speed of these changes have not diminished over the last five years."<sup>26</sup> According to the UNEP report, the "many existing national, sub-national and international legal instruments contribute to improving the environment. At the same time, there is a further deterioration of the environment in the field and in respect of the majority of global problems."<sup>27</sup> In September 2015 the issues on improvement of the efficiency of environmental law have been considered in the framework of the third conference of the European Forum of Environmental Law. This article provides a brief overview of the events and the summary of selected performances.*

**Keywords:** *environmental law, EU law, efficiency, European forum of environmental law, the program approach, new technologies, sustainability, deforestation, soft law, nuclear law.*

---

<sup>24</sup> Более подробную информацию о Европейском форуме экологического права можно найти на официальном сайте ЕФЭП. Членство в ЕФЭП бесплатное. // <<http://www.eelf.info/>>, последнее посещение 27 Октября 2015 г.

<sup>25</sup> Solntsev A.M. Drawbacks of international legal regulation of environmental protection: some ways for overcoming. Eurasian Law Journal, 2015. No 3 (82). p. 67.

<sup>26</sup> UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME. Global environmental perspective. Summaries for policymakers, 2012. p.7.

<sup>27</sup> UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME. Global environmental perspective. Summaries for policymakers, 2012. p.9.