

На правах рукописи

Шакирова Диана Ильдаровна

**ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПОСРЕДСТВОМ
ТЕХНИЧЕСКИХ РЕГЛАМЕНТОВ**

Специальность 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право;
экологическое право; аграрное право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва, 2018

Диссертация выполнена в Федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Научный руководитель: **Боголюбов Сергей Александрович**
доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Официальные оппоненты: **Мисник Галина Анатольевна**
доктор юридических наук, доцент по кафедре трудового и предпринимательского права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия»

Заславская Надежда Михайловна
кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина» (МГЮА)

Защита состоится 26 ноября 2018 г. в 14 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 503.001.02 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушская, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, <http://www.izak.ru>.

Автореферат разослан «__» _____ 201_ года.

Ученый секретарь диссертационного совета, кандидат юридических наук



К.П. Ермакова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Активное развитие науки и промышленности в XX-XXI вв. сформировали и продолжают формировать новые факторы, разрушительные для окружающей среды.

Более того, эти факторы, темпы и интенсивность научно-технического развития, по мнению некоторых исследователей¹, приводят к порогу четвертой промышленной революции, которая фундаментально меняет взаимоотношения людей с окружающей средой.

В учебниках и монографиях неоднократно поднимается тема антагонизма экологических интересов общества и хозяйственной деятельности. Этот вопрос также рассматривался в 1992 году на Конференции ООН в Рио-де-Жанейро и не теряет своей актуальности, закрепив в международной повестке одно из основных стремлений государств в области охраны окружающей среды – ориентир на устойчивое развитие и построение «зеленой» экономики.

Наибольшая эффективность правовой охраны окружающей среды достигается в случае оперативного реагирования системы экологического права на новые факторы, неблагоприятные для окружающей среды.

На наш взгляд, одной из актуальных проблем, в особенности в последние 20 лет, является проблема экологической безопасности продукции.

В целом можно констатировать, что производитель в Российской Федерации не имеет действенного правового стимула к производству экологически безопасной продукции – продукции, безопасной для

¹ См. например: The Forth Industrial Revolution / Klaus Schwab. – World Economic Forum, Geneva, Switzerland, 2016

окружающей среды на всех этапах своего жизненного цикла. Следовательно, решить данную проблему возможно посредством закрепления экологических требований к продукции в актах, обязательных для исполнения производителями.

Государство может устанавливать необходимые требования безопасности продукции для окружающей среды. Обязательные требования к продукции составляют содержание технических регламентов и устанавливаются государством.

Пунктом 2 статьи 7 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» установлено, что отношения в области охраны окружающей среды, возникающие при установлении обязательных требований к продукции, в том числе зданиям и сооружениям (далее - продукция), или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, регулируются законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

Пунктом 4 статьи 1 Федерального закона от 27 декабря 2012 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» установлено, что отношения, связанные в разработкой, принятием, применением и исполнением требований в области охраны окружающей среды регулируются данным актом только в случае разработки, принятия, применения и исполнения таких требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

Таким образом, в Российской Федерации имеется законодательно обусловленная возможность включения в технические регламенты экологических требований к продукции. Фактически это говорит об

обеспечении охраны окружающей среды посредством принятия технических регламентов, являющихся актами административного права.

Принимая во внимание, что технические регламенты не являются напрямую актами экологического права, не включаются в систему экологического законодательства, не принимаются сугубо в целях регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды, вопрос правовой охраны окружающей среды посредством их принятия нуждается в исследовании.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.

Несмотря на то, что законодательство о техническом регулировании существовало задолго до принятия Федерального закона Российской Федерации от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», такой вид документа, как технический регламент не был введен в практику, а многочисленные федеральные законы, принятые по важнейшим технико-экономическим и социальным вопросам, хотя и содержали отдельные нормы технического регулирования, не были взаимоувязаны, а иногда и противоречили друг другу².

В этой связи в процессе исследования основное внимание уделялось актуальным литературным источникам, подготовленным и опубликованным после принятия Федерального закона Российской Федерации от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

В монографии С.А. Боголюбова «Правотворчество в сфере экологии» (Москва, 2010) проведение в целях обеспечения экологически безопасного осуществления хозяйственной или иной деятельности обязательной или добровольной экологической сертификации, т.е. подтверждения соответствия объектов (готовой продукции) требованиям технических регламентов отнесено к природоохранным действиям, которые могут считаться

² Правовые основы технического регулирования в Российской Федерации: учеб. пособие / Н.А. Михальченко. – Сыктывкар: КРАГСиУ, 2009.

предпринимательской деятельностью, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, и быть предметом правотворчества в сфере экологии.

Нельзя обойти вниманием научно-практическое пособие «Техническое регулирование: правовые аспекты» (Калмыкова А.В. и др., отв. ред. д-р юридических наук Ю.А. Тихомиров, д-р экономических наук В.Ю. Саламатов, Москва, 2010), где широко рассмотрена система технического регулирования Российской Федерации и некоторых зарубежных стран. Авторами отмечается обоснованность исключения из числа объектов технического регулирования требований к охране почв, атмосферного воздуха, водных объектов курортов, водных объектов, отнесенных к местам туризма и массового отдыха, в связи с тем, что указанные объекты не являются результатами человеческой деятельности и их характеристики безопасности определяются природно-климатическими, геологическими и иными факторами, действующими на соответствующей геотеррии (территории, акватории, аэротеррии), не зависящими от человеческой деятельности.

Отдельно отмечаем монографию «Техническое регулирование и стандартизация качества продукции и безопасности окружающей среды. Законы и реалии России, США и Евросоюза» (Л.И. Брославский, Москва, 2017), где содержится подробное исследование законодательства США и Европейского Союза в сфере технического регулирования и стандартизации, в том числе в аспекте осуществления охраны окружающей среды, критическое исследование современного законодательства Российской Федерации в указанной области. Задача законотворчества в современных условиях развития рыночной экономики, по мнению автора, состоит в определении границы обязательного государственного нормирования и добровольного нормирования хозяйствующих субъектов.

Неоднократно тема технического регулирования, разработки и принятия технических регламентов рассматривалась в учебной литературе. Целесообразно отметить отдельные главы учебников ведущих отечественных

исследователей экологического права: С.А. Боголюбова (в рамках главы «Организационный механизм охраны окружающей среды» учебника «Экологическое право» (Москва, 2014)), О.И. Крассова (глава «Техническое нормирование качества продукции, процессов производства и охрана окружающей среды» учебника «Экологическое право» (Москва, 2010)), М.М. Бринчука (глава «Эколого-правовые основы технического регулирования: технические регламенты, стандартизация, сертификация» учебника «Экологическое право» (Москва, 2005)).

Следует выделить и статьи, опубликованные в периодических изданиях: статью «Технические регламенты с требованиями в области охраны окружающей среды: возможности, проблемы, перспективы» И.А. Игнатъевой («Бизнес, Менеджмент и Право», Екатеринбург, 2014), статью Т.В. Петровой «Техническое регулирование как часть системы правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды» («Экологическое право. Специальный выпуск», Москва, 2005), статью А.А. Шадринной «Правовое регулирование оборота экологичной продукции в российском законодательстве» («Российский юридический журнал», 2010), публикацию А.В. Юдкина «Экологизация технического регулирования в современной России» («Право и экология: материалы VIII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов», Москва, 2014), статью А.К. Голиченкова, А.С. Исполинова, О.В. Кадышевой «Экологическая составляющая соглашений Всемирной Торговой Организации» (Экологическое право, 2014, № 1).

В целом можно констатировать, что на сегодняшний день исследований, комплексно и всесторонне исследующих эколого-правовое значение технических регламентов недостаточно, а наличествующие отдельные работы часто критичны, противоречивы, не всегда позволяют сформулировать цельную точку зрения на предмет исследования и не всегда вписываются в современные реалии системы технического регулирования, особенно в аспекте интегративных изменений последних лет.

Объектом исследования являются общественные отношения возникающие в связи с включением экологических требований в технические регламенты.

Предметом исследования являются:

нормативные правовые акты Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики в области охраны окружающей среды;

нормативные правовые акты Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики в области технического регулирования;

акты Европейского Союза и Евразийского экономического союза в сфере технического регулирования.

Цель работы – исследование вопроса обеспечения охраны окружающей среды посредством включения в технические регламенты экологических требований к продукции и выработка предложений по совершенствованию использования механизмов охраны окружающей среды применительно к указанной сфере.

Для реализации заявленной цели автором поставлены следующие **задачи**:

– теоретическое исследование технических регламентов как средства правовой охраны окружающей среды, в частности рассмотрение вопроса применения в отношении технических регламентов метода экологизации, вопроса природоохранного потенциала технических регламентов, рассмотрение понятий «экологическая безопасность продукции» и «экологическое качество продукции»;

– исследование вопроса об экологических требованиях к продукции, что включает в себя рассмотрение возможности разработки и включения в технические регламенты экологических характеристик объектов технического регулирования, изучение цели охраны окружающей среды и иных целей принятия технических регламентов, связанных с обеспечением

охраны окружающей среды, анализ принятых технических регламентов на предмет возможности включения в них экологических характеристик продукции;

– изучение экологических аспектов технических регламентов в некоторых государствах-членах Евразийского экономического союза (в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Кыргызской Республике), а также исследование опыта международных организаций в указанной области (на примере Всемирной торговой организации и Европейского Союза).

Для достижения поставленных задач применялись как общенаучные **методы** познания, так и частнонаучные методы.

Метод абстрагирования позволил выделить в экологическом праве отдельные аспекты технического регулирования в качестве самостоятельной модели для изучения, а применение методов анализа и синтеза к этой абстрагированной модели позволили выделить его характерные особенности, определяющие возможности его использования в интересах охраны окружающей среды.

Метод сравнительного анализа позволил рассмотреть соотношение природоохранного значения нормирования и технического регулирования, определить их смежность, их общие черты и различия.

Толкование норм права, применение метода системно-структурного подхода позволили определить и объяснить место технического регулирования в системе экологического права.

Использование метода сравнительного правоведения позволило провести анализ опыта природоохранных требований к продукции в зарубежных странах и международных объединениях.

Также в работе над диссертацией использовались методы индукции, дедукции, логический метод.

Теоретическую базу исследования составили работы известных отечественных ученых в области экологического права: С.А. Боголюбова, Д.С. Боклан, М.М. Бринчука, М.И. Васильевой, В.В. Вербицкого,

Р.Х. Гиззатуллина, А.К. Голиченкова, Д.Б. Горохова, О.Л. Дубовик, И.О. Красновой, О.И. Крассова, Е.Л. Мининой, В.В. Петрова, Т.В. Петровой и др.

Теоретическую основу диссертации составили труды специалистов в области общей теории государства и права, административного права и международного права: И.В. Ершовой, Г.В. Игнатенко, А.В. Калмыковой, Н.В. Ковалевой, А.Н. Лоцманова, В.Ю. Лукьяновой, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.В. Малько, В.С. Нерсисянца, О.И. Тиунова, Ю.А. Тихомирова и др.

Нормативную базу исследования составили источники национального права: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993), Федеральные законы от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», от 21 июня 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», от 27 декабря 2012 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года), Экологическая доктрина Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р), а также иные источники экологического, административного права, включая подзаконные акты.

Для целей сравнительного анализа базу составили нормы следующих актов: законы Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХП «Об охране окружающей среды», от 5 января 2004 года №262-З «О техническом нормировании и стандартизации», кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 года № 212-III «Экологический кодекс Республики Казахстан», закон Республики Казахстан от 9 ноября 2004 года

№ 603-II «О техническом регулировании», законы Кыргызской Республики от 16 июня 1999 года № 53 «Об охране окружающей среды», от 8 мая 2009 года № 151 «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике», Соглашение о технических барьерах в торговле ВТО, решение Совета Европы по Новому подходу к технической гармонизации и стандартам 85/C136/01, другие решения Европейского Суда и руководства по Новому подходу к техническому регулированию и стандартизации в Европейском Союзе.

В целях обеспечения достоверности использовались результаты проведенного диссертантом сравнительного анализа шестнадцати технических регламентов Таможенного союза, и кроме того – данные государственного доклада о состоянии и охране окружающей среды (официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/6c7/gosdokladeco.pdf>).

Научная новизна исследования выражается в том, что оно представляет собой комплексное исследование вопросов правовой охраны окружающей среды посредством технических регламентов.

Научная новизна исследования выражается также в следующих **положениях, выносимых на защиту**.

1. Принимая во внимание недостаточное урегулирование вопроса включения в технические регламенты экологических требований к продукции законодательством об охране окружающей среды, а также законодательством о техническом регулировании, считаем, что в отношении технических регламентов может применяться метод экологизации, свойственный экологическому праву.

2. В связи с негативным воздействием на окружающую среду некоторых видов продукции, а также учитывая обязательность технических регламентов для производителей и применимость экологизации в отношении технических регламентов, признается возможность осуществления правовой

охраны окружающей среды посредством технических регламентов. Свое природоохранное значение эти акты принимают в результате включения в них экологических требований к продукции.

Таким образом, экологизированные положения технических регламентов представляют собой обязательные требования к объектам технического регулирования, обеспечивающие защиту окружающей среды.

3. Ввиду отсутствия терминологии в отношении экологизированных положений технических регламентов разработаны следующие понятия, необходимые для исследования вопросов охраны окружающей среды посредством принятия технических регламентов:

риск, который представляет собой экологически небезопасная продукция – прямая или косвенная возможность негативного воздействия такой продукции на окружающую среду;

экологическая характеристика продукции – отличительная черта отдельного вида продукции, отражающая степень безопасности данного вида продукции для окружающей среды, а также способ и характер воздействия данной продукции на окружающую среду;

экологическое требование к продукции – установленная техническим регламентом совокупность экологических характеристик определенного вида продукции.

4. Необходимость обозначения конечного состояния продукции, соответствующей требованиям технических регламентов и вследствие этого безопасной для окружающей среды обусловила разработку авторского подхода к пониманию термина «экологическая безопасность продукции», вследствие исследования соотношения понятий «экологическая безопасность», «качество окружающей среды», свойственных экологическому праву, понятий «безопасность» и «качество», присущих техническому регулированию. Данный термин означает, что продукция спроектирована и произведена в соответствии с требованиями технических регламентов таким образом, чтобы в процессе эксплуатации не ухудшать

благоприятное для жизнедеятельности человека состояние окружающей среды.

5. В рамках экологического права техническое регулирование наиболее тесно соотносится с экологическим нормированием. В некоторых источниках техническое регулирование в целом рассматривается как разновидность экологического нормирования. Полагаем целесообразным рассматривать в рамках экологического права технические регламенты отдельно от актов экологического нормирования, в связи с тем, что технические регламенты не принадлежат институту экологического нормирования, являются актами административного права и могут иметь природоохранное значение только после включения в них экологических требований.

6. Сделан вывод об отдельном включении в технический регламент охраны окружающей среды в качестве цели при отграничении ее от ресурсо- и энергосбережения, защиты животных и растений, но сохранении данных целевых значений. Цель охраны окружающей среды как цель принятия технического регламента может иметь более общее значение, нежели просто указание на наличие в техническом регламенте экологических положений, а именно: закрепление благоприятной окружающей среды как ценное для человека благо, которое нуждается в дополнительной охране посредством принятия технических регламентов.

Анализ принятых технических регламентов Евразийского экономического союза показал, что цель охраны окружающей среды зачастую включается в технические регламенты на продукцию, которая никакого негативного воздействия на окружающую среду не оказывает. Можно полагать, что данную цель необходимо включать только в те технические регламенты, которые непосредственно содержат экологические характеристики продукции.

7. Принимая во внимание явное несоответствие формулировки «защита жизни или здоровья животных и растений», установленной

Федеральным законом от 27 декабря 2012 г. № 184 «О техническом регулировании», используемой в качестве цели принятия технических регламентов, устоявшимся подходам иных отраслей законодательства, в качестве единственного способа решения указанной проблемы можно рассматривать только внесение изменений в существующее законодательство о техническом регулировании как на национальном, так и на наднациональном уровнях. Следовательно, слова «жизнь и здоровье», как спорные понятия применительно к животным и растениям, могут быть исключены из текста данной формулировки. Предлагается данную цель изложить следующим образом: «защита объектов растительного, животного мира и иных организмов». При этом животные и растения, находящиеся в собственности физических и юридических лиц, также подлежат защите посредством принятия технических регламентов с целью защиты имущества физических и юридических лиц.

Теоретическая и практическая значимость диссертации.

Теоретическая значимость работы определяется тем, что материалы исследования могут служить теоретической и методологической основой для дальнейших научных изысканий в области изучения проблем правовой охраны окружающей среды посредством принятия, применения технических регламентов, исследования эколого-правовых аспектов технического регулирования.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования полученных диссертантом выводов при совершенствовании норм экологического права и норм технического регулирования в части разработки норм права, регулирующих общественные отношения по разработке и включению природоохранных норм в технические регламенты, а также в рамках функционирования рабочих групп Евразийской экономической комиссии по разработке проектов технических регламентов Евразийского экономического союза.

Материалы диссертации могут использоваться в учебном процессе по экологическому, административному, предпринимательскому, гражданскому праву.

Апробация результатов исследования.

Положения и предложения автора диссертации, содержащиеся в диссертационном исследовании, излагались в публикациях и в выступлениях в рамках следующих мероприятий: 10-я международная конференция «Нефтегазовые горизонты» (Алматы, Республика Казахстан, 13-14 апреля 2013 года, Министерство образования и науки Республики Казахстан), эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России (Москва, 19 марта 2015 года, Московский государственный университет геодезии и картографии), XXII Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «ЛОМОНОСОВ-2015» (Москва, 13-15 апреля 2015 года, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова), X Ежегодные научные чтения памяти профессора С.Н. Братуся «Право и экономическая деятельность: современные вызовы» в рамках круглого стола «Экология, природопользование и экономическое развитие: правовые особенности и риски» (Москва, 15 октября 2015 года, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации), 11 Всероссийская конференция молодых ученых, специалистов и студентов «Новые технологии в газовой промышленности (газ, нефть, энергетика)» (Москва, 20-23 октября 2015 года, Российский государственный университет нефти и газа им. И.М. Губкина), Круглый стол «Развитие земельно-правовой науки: история и современность» (Москва, 11 декабря 2015 года, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации), круглый стол «Обеспечение единства и многообразия эколого-правового пространства» в рамках XII международной школы-практикума молодых ученых-юристов «Композиция правового пространства: динамика

обновления» (Москва, 25 мая 2017 года, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации).

Структура диссертации. Обусловленная достижением целей и реализацией задач исследования, диссертация состоит из введения, трех глав, которые включают в себя 8 параграфов, заключения, списка использованных литературных и нормативных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Во введении автором диссертации обосновывается выбор темы исследования, определены ее актуальность, научная новизна, теоретические, методологические и иные основы исследования, объект, предмет, цель и задачи диссертации, сформулированы основные положения, вынесенные на защиту, а также теоретическая и практическая значимость исследования.

Основной задачей первой главы **«Технические регламенты – средство правовой охраны окружающей среды»** стало определение теоретических и методологических основ включения в технические регламенты экологических требований к продукции.

В параграфе **«Экологизация технических регламентов»** определяется возможность применения в отношении технического регулирования метода экологизации.

Экологизация – универсальный и действенный способ природоохранного регулирования всех общественных отношений, имеющих причастность к окружающей человека природной среде³. Он был разработан в доктрине экологического права и позволяет включать природоохранный компонент практически во все механизмы регулирования любой отрасли права, а следовательно, более полно обеспечивать охрану окружающей среды на любом уровне регулирующего воздействия.

³ С.А. Боголюбов. Правотворчество в сфере экологии / С.А. Боголюбов. – М. : Эксмо, 2010.

Для доказательства применимости метода экологизации к техническим регламентам автором были рассмотрены опубликованные исследования по вопросу экологизации, определены ее характерные черты, которые затем были последовательно рассмотрены в контексте относимых к техническим регламентам норм технического регулирования.

Дополнительно было предпринято развитие дискурса об антагонизме охраны окружающей среды и экономического развития, в результате которого подтверждается необходимость охраны окружающей среды, посредством технических регламентов.

Разработка и принятие технических регламентов является разновидностью государственного регулирования, следовательно, может быть достаточно действенным способом обеспечения баланса интересов экономического развития и охраны окружающей среды, особенно в условиях формирования рынка продукции, безопасной для окружающей среды, что говорит о том, что техническое регулирование обладает достаточным потенциалом для его активной экологизации.

В параграфе **«Природоохранный потенциал технических регламентов»** рассматриваются возможности применения технических регламентов для целей охраны окружающей среды.

Сделан вывод, что экологизированные положения технических регламентов направлены на установление обязательных экологических требований к объектам технического регулирования.

Автором проанализированы Экологическая доктрина Российской Федерации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р), Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года), в которых выявлен ряд целей и задач, реализация которых возможна посредством разработки и применения технических регламентов, как то: снижение удельной энерго- и ресурсоемкости продукции, поддержка производства

товаров, направленных на максимально длительное использование, обеспечение экологической безопасности жилья, одежды, бытовой техники и др.

В третьем параграфе **«Экологическая безопасность и экологическое качество продукции как природоохранные категории»** содержится исследование ключевых понятий технического регулирования, принимая во внимание вопрос экологизации технических регламентов.

Исследование данного аспекта представляется целесообразным, так как в рамках экологического права и в рамках технического регулирования сходные термины могут иметь различия в толковании.

Безопасность как термин в литературе рассматривается либо как обычное родовое понятие, либо как понятие, использующееся в отношении отдельной отрасли права и отражающее ее специфику (например, экологическая безопасность).

В целом определения экологической безопасности и безопасности в контексте технического регулирования оказались близкими по своей сути, разница заключается только в объектах охраны. Оба определения связывают безопасность с определенным состоянием объектов, и с определенными вероятностными факторами, нарушающими это состояние. Определение, установленное в законодательстве о техническом регулировании, является более широким, и предполагает возможность различных рисков, в том числе и для окружающей среды, так как охрана окружающей среды является целью принятия технических регламентов, установленной в Федеральном законе «О техническом регулировании».

В параграфе отдельно рассмотрено понятие «экологичная продукция».

Понятие «экологичная продукция» неоднократно используется в «Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (утв. Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года) в контексте формирования рынка экологичной продукции, технологий и оборудования, а также

природоохранных услуг в качестве одного из механизмов решения задачи развития экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды.

Помимо этого в Москве по инициативе Союза потребителей Российской Федерации было принято постановление Правительства Москвы от 16 сентября 2003 г. № 783-ПП «О мерах по экологической оценке продукции, реализуемой на потребительском рынке города Москвы», которым ознаменовалось создание Московской системы добровольной сертификации «Экологичные продукты».

При исследовании понятия «экологичная продукция» отмечен специфический круг объектов, который данным понятием наиболее часто обозначается, и сделан вывод, что данный термин означает, в частности, безопасность некоторых видов пищевой потребительской продукции для жизни и здоровья человека. Вследствие этого понятие «экологичная продукция» не может использоваться для обозначения безопасности иных (непищевых) видов продукции для окружающей среды.

Техническим регламентам же свойственен отдельный, риск-ориентированный подход к безопасности. В рамках исследования было разработано определение понятия «риск, который представляет собой экологически небезопасная продукция».

В результате проведенного исследования определено понятие «экологическая безопасность продукции».

Во второй главе диссертации **«Экологические требования технических регламентов»** содержится подробное исследование объектов технического регулирования, целей принятия технических регламентов, а также анализ практики включения в технические регламенты экологических характеристик продукции.

В первом параграфе **«Экологические характеристики объектов технических регламентов»** рассматривается продукция с точки зрения ее воздействий на окружающую среду, приводится авторское определение

термина «экологическая характеристика продукции» и обсуждается возможность идентификации некоторых характеристик продукции в качестве экологических.

Сделан вывод, что экологическая характеристика продукции – отличительная черта отдельного вида продукции, отражающая степень безопасности данного вида продукции для окружающей среды, а также способ и характер воздействия данной продукции на окружающую среду. Например, для топлива экологической характеристикой будет указание на принадлежность к одному из экологических классов.

Таким образом, экологическое требование к продукции – установленная техническим регламентом совокупность экологических характеристик вида продукции, при соответствии которым данная продукция оценивается в качестве экологически безопасной.

В рамках исследования объектов регулирования были рассмотрены как продукция (в том числе и в отношении технического регулирования Евразийского экономического союза, включая разделение национального и наднационального уровней регулирования по объектному составу), так и процессы, связанные с ней.

Для определения экологических характеристик продукции необходимо исходить из ее экологических рисков. Одновременно следует признать, что не вся продукция способна оказывать воздействие на окружающую среду. В связи с этим продукцию, потенциально оказывающую воздействие на окружающую среду можно разделять на группы, так как при создании технического регламента необходимо определять, с каким компонентом (или компонентами) окружающей среды данная продукция взаимодействует.

В зависимости от взаимодействия продукции с компонентами окружающей среды можно выделить:

продукцию, взаимодействующую с землями и почвами (тракторы, сельскохозяйственная техника, удобрения, средства защиты растений);

продукцию, взаимодействующую с недрами (отдельные виды машин и оборудования, например, для бурения, оборудование для работы во взрывоопасных средах);

продукцию, взаимодействующую с поверхностными и подземными водами (объекты внутреннего водного транспорта, объекты морского транспорта, маломерные суда);

продукцию, взаимодействующую с атмосферным воздухом (продукты отработки бензинов, дизельного и судового топлива, топлива для реактивных двигателей и топочного мазута);

продукцию, взаимодействующую с растительным миром (например, машины для лесного хозяйства).

Во втором параграфе **«Охрана окружающей среды – цель принятия технического регламента»** сделан вывод, что природоохранные цели принятия технических регламентов устанавливаются на всех уровнях регулирования. Они указаны в Соглашении Всемирной торговой организации о технических барьерах в торговле, Договоре о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, национальном законодательстве Российской Федерации. Цели охраны окружающей среды, защиты жизни и здоровья растений, ресурсосбережения указаны в каждом из них в качестве законных целей для установления требований к продукции.

Цель охраны окружающей среды широкомасштабна, имеет комплексный характер, и включает в себя цель защиты жизни и здоровья животных и растений, а также цель ресурсосбережения.

Практическую реализацию и реальное значение цель охраны окружающей среды получает в случае включения в текст технического регламента экологических требований. В противном случае указание данной цели носит декларативный характер.

Также было проведено исследование цели «защиты жизни и здоровья животных и растений», в рамках которого выявлено явное несоответствие формулировки «защита жизни и здоровья животных и растений»,

используемой в качестве цели принятия технических регламентов, устоявшимся подходам иных отраслей законодательства.

В качестве единственного способа решения указанной проблемы можно рассматривать только внесение изменений в существующее законодательство о техническом регулировании.

«Жизнь и здоровье», как спорные понятия применительно к животным и растениям, необходимо исключить из текста данной формулировки. В связи с тем, что в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» в качестве компонентов природной среды указаны растительный, животный мир и иные организмы, для сохранения универсальности, а также чтобы очертить круг объектов, нуждающихся в защите посредством принятия технических регламентов, предлагаем эту цель изложить следующим образом: «защита растительного, животного мира и иных организмов».

В третьем параграфе **«Практика установления экологических требований к продукции»** приводится исследование 16 принятых и вступивших в силу технических регламентов Евразийского экономического союза на предмет доказательства полученных в предыдущих параграфах теоретических выводов.

Анализ указанного материала показал, что приведенные в технических регламентах экологические требования могут иметь сугубо декларативный характер, а в иных случаях представляют собой бланкетные отсылочные нормы на нормы института экологического нормирования.

Выявлено, что некоторые технические регламенты, хоть и включают в себя цель охраны окружающей среды, защиты жизни животных и растений, требований охраны окружающей среды как таковых не предусматривают, что, в свою очередь, затрудняет переход к рынку экологически безопасной продукции.

Помимо этого подтверждена общая декларативность указания в тексте технического регламента на цель охраны окружающей среды, иными

словами – на практике достаточно часто встречаются случаи, когда технические регламенты недостаточно обеспечивают интересы охраны окружающей среды.

Это говорит о недостаточности внимания к проблемам охраны окружающей среды при разработке и принятии технических регламентов.

В третьей главе **«Опыт включения эколого-правовых требований в технические регламенты некоторых стран Евразийского экономического союза, опыт международных объединений»** приведено исследование различных систем технического регулирования: как национальных систем зарубежных стран, так и систем крупных международных объединений.

Первый параграф **«Сравнительный анализ опыта Республики Беларусь, Республики Казахстан и Кыргызской Республики»** посвящен исследованию национального опыта трех стран, наравне с Российской Федерацией входящих в Евразийский экономический союз (далее – Союз).

Общее для трех государств нормативно-правовое пространство Союза не исключает регулирования данной области в рамках одного из государств-членов.

Анализ законодательства Республики Беларусь показывает тесную связь законодательства об охране окружающей среды и законодательства о техническом нормировании (данный термин, использующийся в Республике Беларусь, аналогичен понятию «техническое регулирование». Для удобства термин «регулирование» при дальнейшем упоминании будет дополнительно указываться в скобках). Наиболее ярко это выражается в требовании того, что нормы и правила в области охраны окружающей среды должны учитываться в технических нормативных правовых актах. Помимо этого, для целей охраны окружающей среды отдельно выделяется группа объектов технического нормирования (регулирования).

В Республике Казахстан экологические нормы технического регулирования, как специальные нормы, содержатся в Экологическом

кодексе Республики Казахстан (далее – Кодекс). В частности, нормами Кодекса предусмотрено достаточно подробное регулирование указанной сферы деятельности. Например установлено, что техническое регулирование является частью государственного регулирования охраны окружающей среды, а техническому регулированию как таковому посвящен отдельный раздел Кодекса.

В результате технические регламенты Республики Казахстан выступают достаточно действенным инструментом определения степени опасности техники и оборудования – если техника и оборудование не соответствуют экологическим требованиям технических регламентов, посредством проведения экспертизы они признаются экологически опасными.

В целом положительной чертой систем технического регулирования Республики Беларусь и Республики Казахстан можно признать дифференциацию требований в соответствии с их отраслевой принадлежностью: специальные нормы, регулирующие охрану окружающей среды с использованием механизмов технического регулирования, включены в природоохранное законодательство обеих стран.

При исследовании эколого-правовых аспектов технического регулирования Кыргызской Республики, интерес вызвало наличие отдельного технического регламента Кыргызской Республики «Об экологической безопасности». Этот интерес объясняется тем, что в Республике Беларусь и в Республике Казахстан аналогичный технический регламент отсутствует. В Российской Федерации проект технического регламента «Об экологической безопасности» был разработан, но не был принят в рамках существующей нормативной правовой базы.

Следует отметить, что проведенное исследование технического регламента Кыргызской Республики со всей остротой отметило существующие проблемы теоретического исследования возможностей сочетания норм экологического права и технического регулирования,

предпринятого в главах 1 и 2 диссертации. В частности, по своему содержанию данный технический регламент представляет собой не акт технического регулирования, а один из общих актов в области охраны окружающей среды.

Параграф завершается кратким подведением итогов проведенного сравнительного анализа.

Второй параграф **«Сопоставление опыта Европейского союза и Всемирной торговой организации»** включает сравнительно-правовой анализ двух крупнейших в мире систем технического регулирования, позитивно зарекомендовавших себя, опыт применения которых является предметом творческого заимствования для многих других стран и объединений с учетом национального и регионального опыта и правовых традиций.

Анализ показал, что цель применения обеих систем – развитие международного сотрудничества и увеличение товарооборота безопасных товаров при обязательной охране окружающей среды. Обе системы рассчитаны на применение в условиях рынка не одной страны, а в условиях объединения рынков большого количества государств, в приоритете интересов которых находится не только успешная взаимная торговля, но и экология. Как было отмечено выше, экологическая безопасность продукции в таких условиях приобретает существенное значение.

Сильнее всего этот принцип выражен в системе технического регулирования, использующейся в рамках Всемирной торговой организации (далее – ВТО), ведь именно благодаря регуляторной практике данной организации получил такое большое распространение принцип отсутствия технических барьеров в торговле государств-членов ВТО.

Соглашением о технических барьерах в торговле охрана окружающей среды признается в качестве цели принятия технических регламентов. И исходя из имеющегося опыта, зачастую именно интересы охраны

окружающей среды становятся причиной споров, связанных с возникновением барьеров в торговле⁴.

Один из основных вопросов в этой связи заключается в том, будет ли включение дополнительных экологических требований приводить к возникновению дополнительных барьеров в торговле. Термин «технический барьер в торговле» происходит из системы понятий, действующих в рамках соглашений Всемирной Торговой Организации. Данным понятием обозначается ограничивающее воздействие технических регламентов, большее, нежели это необходимо для достижения законных целей, и с учетом рисков, которые возникали бы при недостижении этих целей.

Однако история работы Апелляционного органа ВТО знает примеры, когда государствам-членам ВТО удавалось доказать оправданность предпринятых природоохранных мер, пусть и вводящих некоторые ограничения для торговли, но необходимых для обеспечения охраны окружающей среды.

Опыт функционирования системы технического регулирования Европейского союза (далее – ЕС) представляется эффективным и перспективным для творческого заимствования по следующим основным причинам.

Во-первых, в соответствии с нормами технического регулирования ЕС, каждый объект технического регулирования должен быть безопасен (в том числе экологически безопасен), так как риски экологической безопасности входят в круг защищаемых экологических интересов.

Во-вторых, в рамках ЕС «технические» директивы (исполняющие роль технических регламентов) признаются в качестве полноценных инструментов охраны окружающей среды. Это означает, что в них могут

⁴ Например, решения Апелляционного органа ВТО по делу «США – креветки– черепахи», которое приобрело определенное значение в рамках соотношения требований ВТО и права охраны окружающей среды.

включаться любые природоохранные требования, не провоцирующие возникновение технических барьеров в торговле.

Системы технического регулирования ВТО и ЕС, во многом отличающиеся друг от друга и использующие различные модели регулирования, имеют единую цель – позволяют обеспечить охрану окружающей среды посредством технического регулирования.

В заключении диссертации в обобщенном виде указаны теоретические выводы и результаты проведенного исследования.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора.

Статьи в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований:

1. Шакирова Д.И. Правовые основы технического регулирования в Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2013. № 11(66). С. 127-131;

2. Шакирова Д.И. Техническое регулирование как механизм охраны окружающей среды // Экология промышленного производства: Межотр. науч.-практ. журнал / ФГУП «ВИМИ», 2014. Вып. 4. С. 71-74;

3. Шакирова Д.И. Техническое регулирование и экологическое нормирование: сравнительный анализ. // Стандарты и качество. 2015. № 8 (938);

4. Шакирова Д.И. Применение правовых механизмов технического регулирования в целях охраны окружающей среды // Вестник Университета (ГУУ) № 10/2015. С. 283-286.

5. Шакирова Д.И. Эколого-правовые аспекты технического регулирования // Экологическое право. 2015 № 6. С. 37-40.

Иные научные публикации:

6. Шакирова Д.И. Значение реформы технического регулирования для нефтегазовой отрасли // X международный молодежный нефтегазовый форум: Сб. тезисов научно-практической конференции – Алматы, 2013. С. 172-173;

7. Shakirova Diana. Importance of the reform of technical regulation for the oil and gas industry // X-th International Youth Oil & Gas Forum: Abstracts, Almaty, 2013. P. 141-142;

8. Шакирова Д.И. Применение мер технического регулирования в целях обеспечения устойчивого развития регионов Российской Федерации // Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России: Сборник материалов Международной научно-практической конференции, Москва, 19 марта 2015 г. / Сост. и отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, М.В. Пономарев. – М.: Изд-во МИИГАиК, 2015. С. 116-119;

9. Шакирова Д.И. Экологический аспект правотворчества в сфере технического регулирования // Материалы международного молодежного научного форума «Ломоносов–2015»;

10. Шакирова Д.И. Некоторые практические особенности применения технического регулирования в целях охраны окружающей среды // Тезисы докладов Одиннадцатой Всероссийской конференции молодых ученых, специалистов и студентов «Новые технологии в газовой промышленности (газ, нефть, энергетика)» Москва, 2015 (электронная публикация).

11. Шакирова Д.И. Гарантия защиты земель посредством технического регулирования // Развитие земельно-правовой науки: история и современность / Материалы круглого стола. / сост. С.А. Боголюбов, С.А. Липски, М.В. Пономарев, Д.О. Сиваков. – М.: изд. ГУЗ, 2015.