

**Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»**

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

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Москва, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА I. ТЕХНИЧЕСКИЕ РЕГЛАМЕНТЫ – СРЕДСТВО ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	16
§1.1. Экологизация технических регламентов	16
§1.2 Природоохранный потенциал технических регламентов	34
§1.3 Экологическая безопасность и экологическое качество продукции как природоохранные категории	53
ГЛАВА II. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ ТЕХНИЧЕСКИХ РЕГЛАМЕНТОВ	74
§2.1. Экологические характеристики объектов технических регламентов	74
§2.2. Охрана окружающей среды – цель принятия технического регламента	91
§2.3. Практика установления экологических требований к продукции	111
ГЛАВА III. ОПЫТ ВКЛЮЧЕНИЯ ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫХ ТРЕБОВАНИЙ В ТЕХНИЧЕСКИЕ РЕГЛАМЕНТЫ НЕКОТОРЫХ СТРАН ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА, ОПЫТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ	130
§3.1. Сравнительный анализ опыта Республики Беларусь, Республики Казахстан и Кыргызской Республики	130
§3.2. Сопоставление опыта Европейского Союза и Всемирной Торговой Организации	145
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	163
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	173

ВВЕДЕНИЕ

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 окружающей среды на всех этапах своего жизненного цикла. Следовательно, решить данную проблему возможно посредством закрепления экологических

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

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

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

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 геотерритории (территории, акватории, аэротерритории), 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/gosdo_kladeco.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.

ГЛАВА I. ТЕХНИЧЕСКИЕ РЕГЛАМЕНТЫ – СРЕДСТВО ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

§1.1. Экологизация технических регламентов

Охрана окружающей среды рассматривается в настоящее время как объединяющий фактор, сближающий все отрасли российского права во имя обеспечения экологической безопасности человека³.

В этой связи большой потенциал принадлежит методу экологизации норм права, как способу обогащения содержания технических регламентов.

Экологизацию обычно рассматривают как проявление природоохранного подхода ко всем без исключения событиям и явлениям общественного бытия, как проникновение глобальной задачи охраны окружающей среды во все сферы общественных отношений – как подвергаемых управлению со стороны государства, так и осуществляемых без его участия, как регулируемых, так и не регулируемых до сих пор правом⁴. Это необходимо, очевидно, в связи с тем, что объективные законы природы диктуют определенные варианты поведения в отношении окружающей природной среды. Требования законов природы называют экологическими требованиями, а процесс внедрения экологических требований в нормы права получил название экологизации права. Теоретическим основанием экологизации права является представление о возможности устойчивого развития общества с позиции коэволюции с природой⁵.

Также под «экологизацией» права понимается частичная употребимость принципов единства человека и биосферы, равенства ответственности перед обществом за ущерб, наносимый окружающей среде и

³ Клюканова Л.Г. К вопросу о концепции современного российского экологического права // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Выпуск шестой. 2008 - 2009 гг.; Учеб. пособие для вузов / Под ред. А.К. Голиченкова. М.: Форгрейфер, 2009. С. 263.

⁴ Боголюбов С.А. Экологизация законодательства, государства и общественной жизни // Право и экология. Материалы VIII международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 23-24 мая 2013 г. М.: ИЗиСП, 2013.

⁵ Тахватулина, Н.К. Экологизация правового регулирования : Теоретико-правовое : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01. - Коломна, 2006.

населению⁶.

С ухудшением общего состояния окружающей среды постепенно воздействию экологизации подвергаются различные институты не только права, но и экономики, общества, всех уровней государственного управления. Не случайно в контексте экологизации часто упоминаются экологизация науки, сознания, управления, производства и пр.

В рамках исследования мы подробно остановимся на феномене экологизации права и рассмотрим возможность ее применения к техническим регламентам.

Количество экологизированных государственных институтов и степень экологизации управления порождают новое качество государства, обуславливают наличие и возрастание значения современной полноценной экологической функции государства⁷, а технические регламенты, в том числе благодаря широким возможностям для их разработки и принятия, представляют собой достаточно значительный объем государственного регулирования.

Во второй половине XX века, под экологизацией понимался процесс неуклонного и последовательного внедрения систем технологических, управленческих и других решений, позволяющих повышать эффективность использования естественных ресурсов и условий наряду с улучшением или хотя бы сохранением качества природной среды⁸.

Смысл экологизации заключается в том, что экологические императивы используются в содержании правовых норм, обогащая их природоохранным фактором. В настоящее время происходит усиление природоохранной составляющей всех отраслей российского права, направленное на гармонизацию отношений общества и окружающей среды

⁶ Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: Монография. Под ред. Н.Г. Жаворонковой. Норма, ИНФРА-М, 2014. // Документ предоставлен Консультант-Плюс

⁷ Боголюбов С.А. Реализация экологической политики посредством права: монография. – М. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015.

⁸ Эколого-правовые приоритеты / С.А. Боголюбов. – М.: ИД «Юриспруденция», 2010. Стр. 4

вне отраслевой принадлежности правовых институтов, норм и требований. Экологизация отраслей российского и международного права – объективный феномен конца XX – начала XXI в.⁹

Интересен подход В.В. Петрова, который выделял два метода экологизации. Первый метод относится к сфере применения норм права. Его особенность состоит в том, что экологизируется правоотношение, возникающее в процессе ее выполнения. Второй метод является основным в экологизации законодательства. Суть его заключается в том, что необходимо создавать правовые нормы путем включения в ткань их материи эколого-правовых постулатов.

Включение природоохранных норм в технические регламенты как акты, не входящие в систему экологического законодательства, но которые могут использоваться в целях урегулирования общественных отношений, имеющих значение для окружающей среды, вызывает отдельный интерес, так как в системе права техническое регулирование относится к административному праву.

Формально экологизированная норма выполняет двойную функцию: функцию основной отрасли права и функцию охраны окружающей среды. В этом аспекте принципиально важной является необходимость и возможность использования такой нормы в целях охраны окружающей среды, то есть целесообразность ее экологизации.

Во многих отраслях российского права присутствуют предписания, направленные на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов. Яркими примерами экологизации можно назвать Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (глава 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»), Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (глава 26 «Экологические

⁹ Боголюбов С.А., Сулейменов М.К. Экологическое право – интегрированная отрасль. Проблемы теории экологического права. Диалог. // Экологическое право, 2014, № 4.

преступления»).

Постепенно экологизируются другие отрасли права. Экологизированы были, например, нормы хозяйственного законодательства, регламентирующие порядок планирования, проектирования, строительства производственных объектов¹⁰. Это дополнительно подтверждает, что экологизация может выражаться в тех или иных положениях технических регламентов.

Для этого необходимо выявить черты, определяющие признаки, характерные для экологизации как для метода воздействия на правовые нормы, и затем проследить возможность их отражения в технических регламентах.

Пользуясь перечисленными, а также некоторыми иными подходами к экологизации¹¹, можно выделить следующие критерии экологизации:

- Экологизированная норма должна представлять собой эффективный инструмент защиты права каждого человека на благоприятную окружающую среду.
- Регулирование общественных отношений, пересекающихся или смежных с экологическими и, таким образом, решение задач охраны окружающей среды и рационального природопользования.
- Экологизация должна быть научно обоснована, то есть требуется доктринально подтвержденная необходимость включения в состав этих норм «экологической надстройки».
- Выполнение экологизированной нормой своего специфического назначения: экологизированная норма не должна дублировать положения экологического законодательства, не развивая и не обогащая их применительно к специфическому правовому регулированию, характерному для института или отрасли права, к которым она принадлежит изначально.

¹⁰ Экологическое право Российской Федерации как комплексная подотрасль российского права : лекция / Н.А. Гейт. - М.: Изд-во РАГС, 2009.

¹¹ М.М. Бринчук. Практика экологизации законодательства. Экологическое право, 2008, № 6.
И.А. Игнатьева. Систематизация экологического законодательства и экологизация иных отраслей российского законодательства // Экологическое право. 2007. № 1.

- Достижение посредством экологизации целей, закрепленных в экологическом законодательстве.
- Формирование посредством экологизации реально действующих, применимых норм, подлинно направленных на повышение эффективности правового регулирования экологических отношений.

Рассмотрим применимость этих критериев к содержанию технических регламентов.

Экологизированная норма должна представлять собой эффективный инструмент защиты права каждого на благоприятную окружающую среду.

Общество нельзя противопоставить природе четко и однозначно, потому что общество можно представить себе и частью жизни вообще, следовательно – частью природы. И затем, так как право – или по крайней мере то, что принято называть этим словом, – одной из сторон своего существа, по-видимому, принадлежит к царству природы, то в существовании права есть чисто «природная» сторона¹². Сегодня эти слова Ганса Кельзена звучат как никогда актуально. Неблагоприятное состояние окружающей среды провоцирует недомогания, болезни человека, повышает общую смертность.

Интерес в благоприятном природном окружении длительное время существовал в качестве неосознанной естественной потребности человечества, и только по мере вхождения общества в период глобального экологического кризиса приобрел характер осознаваемой, волевой, социальной потребности, которая и образует юридически значимый интерес¹³.

Именно поэтому нельзя обойти вниманием и положение статьи 42 Конституции РФ, декларирующее право каждого человека и гражданина в Российской Федерации на благоприятную окружающую среду. Каждый, без исключения, человек или организация, обязан сохранять природу и

¹² Ганс Кельзен. Чистое учение о праве, справедливость и естественное право. Санкт-Петербург, Алеф-пресс, 2015.

¹³ М.И. Васильева. О соотношении интереса и субъективного права в экологических правоотношениях.

окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, в соответствии со статьей 58 Конституции РФ.

Государство же, в свою очередь, предусматривает надлежащие правовые механизмы, гарантирующие свободное пользование человеком и гражданином своим правом на благоприятную окружающую среду.

Следовательно, государство в лице государственных органов является гарантом защиты и сохранения благоприятной окружающей среды. Это логично: государство в большей степени обладает достаточными по масштабу организационными и иными ресурсами и механизмами для осуществления регулирующего воздействия на общество, и, в частности, на хозяйствующих субъектов. Частное, точечное воздействие в этой сфере едва ли будет способствовать достижению положительного эффекта.

Соответственно, так как именно государство является гарантом благоприятности окружающей среды и ее пригодности для человека, государству принадлежит основная роль в процессе правового регулирования общественных отношений в области охраны окружающей среды на всех стадиях – от правотворчества до правоприменения.

В отношении технических регламентов и технического регулирования вообще со стороны общества определяющим фактором выступает гиперпроизводство и гиперпотребление продукции, экологические требования к которой отсутствуют, либо продукции, экологические требования к которой установлены, но она им не соответствует. Принятие технических регламентов в данном случае может быть способом воздействия, так как требования к продукции, в том числе экологизированные, устанавливаются в технических регламентах, которые принимаются в форме федеральных законов, постановлений Правительства и др.

В условиях критической экологической обстановки внедрение инструментов, способствующих ее улучшению, принадлежит государству, как гаранту поддержания и сохранения благоприятной окружающей среды. И во многом, учитывая современное состояние общественного сознания, именно от

государства в большой степени зависит эффективность инструментов установления и поддержания благоприятной окружающей среды в интересах общества.

Таким образом, внедрение экологических требований в нормы технического регулирования, обеспечение их соблюдения функциями государства в лице его органов может представлять собой инструмент защиты права человека на благоприятную окружающую среду, так как технические регламенты в данном случае выступают как единственный инструмент установления требований к продукции, обеспечивающих безопасность такой продукции для окружающей среды и человека.

Регулирование общественных отношений, пересекающихся или смежных с экологическими и, таким образом, решение задач охраны окружающей среды и рационального природопользования.

В целом общий уровень природоохранного и природоресурсного законодательства и без дополнительной экологизации признается весьма высоким: во многом это обеспечивается комплексностью отрасли экологического права. Природоохранным законодательством регулируется блок общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы, возникающих при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле¹⁴.

Одновременно можно отметить отсутствие конкретных норм, которые бы устанавливали те или иные экологические требования к продукции. Технические регламенты как акты, в которых устанавливаются обязательные требования безопасности продукции, будучи экологизированными, могут стать достаточно значимым инструментом эколого-правового воздействия в данной области.

Проблема влияния небезопасной продукции на окружающую среду

¹⁴ Преамбула к Федеральному закону от 10.01.2002 3 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ, 14.01.2002, № 2, ст. 133.

(то есть пути и способы пересечения технического регулирования с охраной окружающей среды в тех или иных аспектах), эфемерная на первый взгляд, имеет существенные основания.

Например, в соответствии с данными государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2013 году», показатели атмосферного воздуха, начиная с 2007 года изменялись не кардинально, а их характер скорее можно охарактеризовать как колеблющийся. Более того, установленные целевые показатели по снижению выбросов загрязняющих веществ в топливно-энергетическом комплексе и металлургии оказались не достигнуты. Примерно то же касается и питьевых вод: в докладе признается, что адекватного улучшения качества поверхностных вод не происходит, а качество пресной и прибрежных морских вод остается в целом *стабильно* [курсив мой – Д.Ш.] низким. В области обращения с отходами итог так же неутешителен: объем образования отходов всех классов опасности из года в год практически в два раза превышает объем использования и обезвреживания отходов, что продолжает увеличивать нагрузку на окружающую среду¹⁵.

На практике это может выражаться по-разному: например, покупкой фильтров по «сходной цене», но с небезопасными для окружающей среды характеристиками, незначительно уменьшающих выбросы в атмосферный воздух, или их ненадлежащий монтаж. Представляется, что такой подход достаточно опасен, а приводит он не к столько к экономии денежных средств, но и к усугублению кризисной ситуации, а впоследствии может повлечь за собой еще бóльшие экономические затраты на восстановление благоприятных показателей окружающей среды. Причем экономические потери могут оказаться гораздо больше, чем расходы, необходимые для охраны окружающей среды. Таким образом, техническое регулирование

¹⁵ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2013 году» // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации: <http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/6c7/gosdokladeco.pdf>

приближается к целям и принципам охраны окружающей среды, которая становится не только социальным и политическим, но и экономическим интересом государства.

В целом же продукция тем или иным образом оказывает воздействие на окружающую среду и экологизация положений технических регламентов способствует решению задач охраны окружающей среды в указанном контексте.

Научная обоснованность экологизации, то есть доктринально подтвержденная необходимость включения в состав этих норм «экологической надстройки».

Техническое регулирование выступает значимым современным способом национального, регионального и международного экономического развития. Но экономическое развитие без учета экологических факторов неизбежно приводит к возникновению труднопрогнозируемых отрицательных издержек и проблем, за которые придется расплачиваться будущим поколениям, поэтому экологическая функция должна быть в числе приоритетных для современного государства, в том числе и для Российской Федерации¹⁶.

В настоящее время во многих странах накоплен значительный опыт использования различных экономических методов управления качеством окружающей среды. Однако без соответствующей правовой базы экологического права экономические инструменты не смогут эффективно действовать¹⁷. Основной их недостаток – время, необходимое для внедрения. Окружающая среда представляет собой систему, способную к саморегулированию и развитию без вмешательства человека и общества, в связи с чем изрядную сложность представляет прогнозирование ситуаций,

¹⁶ Нарышкин С.Е. О значении экологического права и законодательства в решении задач охраны окружающей среды // Право и экология. Материалы VIII международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 23-24 мая 2013 г. М.: ИЗИСП, 2013.

¹⁷ Международное экологическое право и международные экономические отношения : монография / Д.С. Боклан. – М. : Магистр : ИНФРА-М, 2014.

требующих правового регулирования, а зачастую возникновение и необходимость немедленного воздействия требуют срочного вмешательства государства.

В то же время принципиально, чтобы экономический рост не замедлялся после введения соответствующих природоохранных мер (если речь не идет о случаях критического негативного воздействия на окружающую среду, когда воздействие необходимо полностью ликвидировать ради сохранения благоприятной окружающей среды), а показатели окружающей среды оставались благоприятными для человека.

Для этого необходим точный расчет, чтобы с одной стороны экологизированные нормы были действенными, и с другой стороны – не выступали барьером для экономической деятельности.

Примеряя метод экологизации к техническим регламентам, при попытке определения пределов экологизации нельзя упускать из вида один достаточно существенный фактор, а именно: меры технического регулирования не должны являться способом негативного влияния на торговлю, иными словами – не должны быть техническими барьерами в торговле.

Термин «технический барьер в торговле» происходит из системы понятий, действующих в рамках соглашений Всемирной Торговой Организации¹⁸. 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.

Законные цели в этом соглашении перечисляются, и в них, конечно, включена цель охраны окружающей среды.

В Федеральном законе «О техническом регулировании» данное понятие не указывается, но наличествует норма, в соответствии с которой

¹⁸ Одно из этих соглашений, непосредственно относимое к техническому регулированию, так и называется: Соглашение о технических барьерах в торговле.

требования технических регламентов не могут служить препятствием для осуществления предпринимательской деятельности в большей степени, чем это минимально необходимо для выполнения целей принятия технических регламентов (пункт 2 статьи 6 указанного Федерального закона), то есть, в том числе и для охраны окружающей среды.

В вышеуказанных характеристиках технических барьеров в торговле нас интересует формулировка «ограничивающее воздействие больше, чем это необходимо» и ее синоним в российском законе «большая степень, чем это минимально необходимо».

Технический регламент представляет собой меру воздействия на общественные отношения. Применение метода экологизации и включение в них экологической составляющей фактически означает осуществление воздействия в интересах охраны окружающей среды. Учитывая современное состояние окружающей среды, изначально благая цель охраны окружающей среды в рамках технического регулирования в контексте экологизации может привести к простому на первый взгляд выводу: чем больше проявляется метод экологизации, то есть чем больше в технических регламентах присутствует экологизированных требований, тем лучше для окружающей среды, общества и человека.

Отмеченные выше формулировки возвращают в русло умеренности: экологизированных норм не может быть больше, чем это необходимо, чтобы не быть препятствием для предпринимательской деятельности.

Такая концепция, конечно, не совсем вписывается в дискурс экологического права.

Найти баланс между тотальной зарегулированностью и недорегулированностью экологической стороны вопроса представляется задачей нетривиальной.

Например, как пишет Ю. Ружевиčius¹⁹, возникновение некоторых технических барьеров мотивируется благородной целью, но иные технические барьеры создавались с целью протекционизма, ограничения поступления в страну высококонкурентной продукции.

Добавим, что чаще всего «протекционистскими» барьерами становятся требования, мотивированные наиболее благими целями, и опасно, что охрана окружающей среды в современных условиях может быть использована в качестве таковой.

Этот тезис переводит данную проблему из разряда правовых в разряд этических. Тем не менее, само ее существование имеет особое значение в контексте экологизации. Принимая во внимание, что у метода экологизации должны быть свои пределы (чтобы не было т.н. мнимой экологизации), предлагаем в качестве предела экологизации в сфере технического регулирования считать наличие в тексте технического регламента настолько экологизированных требований, что они могут привести к возникновению технического барьера в торговле.

Выполнение экологизированной нормой своего специфического назначения: экологизированная норма не должна дублировать положения экологического законодательства, не развивая и не обогащая их применительно к специфическому правовому регулированию, характерному для данного института или для данной отрасли права.

Потенциал системы технического регулирования в том виде, в каком она существует сегодня, меняет общепринятый подход к большинству известных проблем «общества потребления», демонстрируя при этом новый механизм их решения: эколого-ориентированные изменения могут исподволь встраиваться в реальные условия производства.

Технические регламенты, устанавливая непосредственные рамки для

¹⁹ Ружевиčius, Юозас. Технические барьеры в международной торговле в контексте стандартизации и качества. Материал по ссылке: http://www.kv.ef.vu.lt/wp-content/uploads/2010/10/Str-Standarty-i-kacestvo_2.....2010.07.pdf

производителей продукции, являются относительно новым и интересным способом регулирования, внедряющим экологический интерес в повседневную жизнь. Техническое регулирование перекладывает ответственность за экологическую безопасность продукции с потребителей, пользователей продукции (которые, как известно, «голосуют рублем»), на производителей продукции. Оно может стать, возможно, одним из наиболее эффективных способов «экологизации потребительства», включения экологических ориентиров в производство массовой продукции. Требования государства по экологической безопасности продукции предназначены для исполнения производителем, и таким образом снимается определенная доля ответственности потребителя.

В определенной мере, техническое регулирование – модернизация общественных отношений в области безопасности и качества объектов, при сохранении безопасности и качества окружающей среды.

Одной из задач совершенствования правового регулирования и организации природоохранной деятельности промышленных предприятий является регулирование производства экологически безопасной продукции, исключающей причинение вреда здоровью и имуществу граждан, окружающей среде в процессе ее использования и превращения в отходы. Особенно это касается продукции химических и нефтехимических, машиностроительных и других предприятий, оказывающей наиболее негативное влияние на окружающую среду. Следует признать, что одной из причин экологизации того или иного института законодательства может выступать потенциальная угроза для окружающей среды объектов, на которые распространяется действие его правовых норм.

К сожалению, государственными органами названным вопросам ранее не уделялось достаточного внимания, что сказывалось на состоянии окружающей среды и здоровья населения в регионах²⁰. Продукция, результат

²⁰ Круглов В.В. Теоретические основы правового регулирования и организации природоохранной деятельности промышленных предприятий в условиях рыночной экономики в РФ.

промышленного производства – объекты, находящиеся в прямом контакте с потребителями, иными словами – с гражданами, и с окружающей средой, поэтому их недостаточная безопасность для окружающей среды в условиях массовости продукции может повлечь за собой существенные последствия.

Если рассматривать экологизацию как проявление природоохранного подхода ко всем без исключения событиям и явлениям общественного бытия, ко всем аспектам человеческого поведения, как проникновение всемирной глобальной задачи охраны окружающей среды во все сферы общественных отношений²¹, то положения технических регламентов в теории могут иметь двойной характер: с одной стороны, они принадлежат административному праву, и в то же время выполняют природоохранную функцию.

Практическое выражение в рамках технического регулирования метод экологизации находит в цели охраны окружающей среды как законной цели принятия технических регламентов, а также в возможности включения в них соответствующих показателей безопасности продукции для окружающей среды.

Указание на то, что отношения в области охраны окружающей среды могут возникать в рамках технического регулирования, мы находим уже в пункте 7 статьи 2 Федерального закона «Об охране окружающей среды», который содержит описание законодательства в области охраны окружающей среды. Данной нормой установлено, что такие правоотношения регулируются законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

Это подтверждается нормой пункта 4 статьи 1 Федерального закона «О техническом регулировании», где указано, что отношения, связанные с разработкой, принятием, применением и исполнением требований в области охраны окружающей среды регулируются данным законом только в случае разработки, принятия, применения и исполнения таких требований к

²¹ Право и экология: материалы VIII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 23–24 мая 2013) / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.А. Боголюбов. - М. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014.

продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации. Толкуя норму расширительно, мы можем заключить, что требования в области охраны окружающей среды разрабатываются и применяются в рамках технического регулирования только в отношении объектов технического регулирования.

Метод экологизации может служить выступить стимулом для разработки дополнительных экологических требований и своеобразным фактором модернизации применения положений технических регламентов в целях охраны окружающей среды.

Достижение посредством экологизации целей, закрепленных в экологическом законодательстве.

В настоящее время мы живем в эпоху массового продукта, который проходит полный цикл «производство–эксплуатация–утилизация», причем утилизация в ряде случаев является самой длинной стадией обращения продукта. Грубо говоря – продукция производится для того, чтобы, в конце концов стать потребленной и оказаться на свалке. Выход готовой продукции с фабричного конвейера отнюдь не означает ее безопасности для окружающей среды.

Применительно к общим вопросам экологического права, меры технического регулирования ближе всего к дискурсу устойчивого развития и реализации принципов выстраивания «зеленой экономики», и, конечно же, примыкают к общефилософской тематике пороков «общества изобилия», фактически не контролируемого промышленного производства продукции.

Стремление к «обществу изобилия» и постоянное производство (и даже перепроизводство) продукции ведет к росту использования природных ресурсов окружающей среды. Рост потребления природных ресурсов вызван стимулированием рыночной экономикой роста потребительского спроса на производимую продукцию, что является, в свою очередь, источником

получения прибылей. По мнению А.С. Шестерюка, удовлетворение жизненных потребностей человека путем фронтальной атаки на природу (к чему тысячелетиями сводилось экономическое развитие) вызывает в ней изменения, угрожающие существованию человека как биологического вида²². То есть в данном случае речь идет не просто об экологическом кризисе, а о более серьезном риске для человеческой жизни.

В этой связи прав был Жан Бодрийяр, утверждавший, что промышленные блага или услуги предлагаются во множестве, в то время как некогда бесплатные и имевшиеся в изобилии блага, стали предметами роскоши, доступными только привилегированным слоям общества²³.

Промышленные блага, или, иными словами – результат промышленного производства, продукция, выступающая объектом технического регулирования, не являются частью флоры или фауны, животного мира. Эти объекты созданы человеком и являются результатом человеческой деятельности, на различных стадиях своего обращения находятся в тесном контакте с биосферой, но подвержены не естественным экологическим законам, а законам рыночного оборота и потребления.

То, что писал Жан Бодрийяр о французском обществе 60-х годов XX века, актуально и теперь, в наше время.

Согласно его концепции, «потребление» охватывает всю жизнь, когда все роды деятельности комбинируются одним и тем же способом, когда русло удовольствий прочерчено заранее час за часом, когда «среда» целостна, имеет свой микроклимат, устроена, «культурализована». В феноменологии потребления общий микроклимат жизни, благ, предметов, услуг, поведения и социальных отношений представляет собой законченную стадию в эволюции, которая начинается с простого изобилия товаров и через образование цепи объектов потребления доходит до всеобщего координирования действий и

²² Шестерюк А.С. Экологическое право: проблемы методологии: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2000.

²³ Бодрийяр Ж. Общество потребления. Его мифы и структуры – М.: Республика; Культурная революция, 2006.

времени до системы окружающей среды, вписанной в будущее города. Фактически эта концепция, при дальнейшем ее развитии (то есть при серьезном подходе к включению системы окружающей среды в структуру городов), должна привести к необходимости встраивания экологических характеристик в продукцию, потребляемую в данном городе.

Происходит деградация коллективной среды обитания вследствие экономической деятельности: шум, загрязнение воздуха и воды, разрушение ландшафта, нанесение ущерба жилым районам вследствие строительства новых объектов (аэропортов, автодорог и т.д.).²⁴

«Уставная» цель любого производителя – продавать продукцию и извлекать из этого прибыль наивыгодным для самого себя методом едва ли предусматривает его озабоченность безопасностью дальнейшего использования этой продукции более, чем это достаточно для того, чтобы продукт активно продавался. Потребители же, в условиях развитого рынка и рекламы новинок не часто задумываются об экологии.

Формирование «общества изобилия», какой бы благородной гуманной цели оно не служило, не является достаточным оправданием для загрязнения окружающей среды, захламления пространств отходами, уничтожения природных богатств и угодий. Завоевание экологическими интересами дополнительного правового пространства будет (может) происходить по мере ментальной и технологической готовности общества к коренной экологизации способа своего существования в природе²⁵.

На текущей стадии развития человечества неразумное потребление вряд ли можно даже не только прекратить, а и просто приостановить. Следовательно, необходимо сформировать рынок такой продукции, которая бы не наносила ущерба окружающей среде.

У обозначенной проблемы может быть два вида решения: развитие

²⁴ Бодрийяр Ж. Общество потребления. Его мифы и структуры – М.: Республика; Культурная революция, 2006.

²⁵ М.И. Васильева. О соотношении интереса и субъективного права в экологических правоотношениях.

потенциала общественной сознательности и/или применение мер государственного воздействия.

Конечно, в идеальном вакууме оба решения должны быть применены одновременно. Но формирование эколого-ориентированного мировоззрения повсеместно представляется слишком широкомасштабной задачей, скорее целью, реализация которой большей своей частью возможна в грядущие времена. В то же время, если не предпринимать никаких шагов навстречу этому будущему, оно никогда не наступит.

«Подстегнуть» скорейшее развитие сознательной ментальной готовности общества к таким изменениям достаточно сложно, но прогресс «технологической» стороны вопроса контролировать правом не только можно, но и нужно. В данном случае разработка и применение технических регламентов, использование метода экологизации могут быть куда более результативными способами решения проблемы. А именно – обеспечение государственно-правовым регулированием максимально возможной безопасности для окружающей среды любой (потребляемой, эксплуатируемой) продукции.

Итак, в области производства экологически безопасной продукции баланс между интересами экологии и экономики может быть достижим посредством применения экологизированных норм технического регулирования.

Формирование посредством экологизации реально действующих, применимых норм, подлинно направленных на повышение эффективности правового регулирования экологических отношений.

Применение метода экологизации норм права эффективно в случае, если необходимо обогатить природоохранным компонентом общественные отношения, урегулированные нормами других отраслей права. Логично предположить, что в таком случае для обоснования необходимости такого «обогащения» следует предполагать фактическую возможность причинения вреда окружающей среде в процессе осуществления таких правоотношений.

Более подробно данный вопрос будет рассмотрен ниже.

В заключение параграфа отметим следующее.

Исходя из опубликованных исследований нами были выделены некоторые общие черты, критерии, характерные для экологизации как феномена. Получилась определенная модель экологизации, в рамках которой были рассмотрены технические регламенты. При последовательном рассмотрении применительно к определенным критериям можно заключить, что технические регламенты обладают достаточным потенциалом для их активной экологизации, и в них могут быть включены экологические требования к продукции.

Таким образом, в составе норм технических регламентов может быть выделена совокупность экологизированных норм права, которые нуждаются в соответствующей характеристике и доктринальном изучении.

§1.2. Природоохранный потенциал технических регламентов

В процессе проведения реформы технического регулирования некоторые исследователи не единожды упоминали о том, что активное реформирование данной сферы позволяет говорить о создании отдельной отрасли права – технического права, об обособлении технического регулирования от отрасли административного права, о самостоятельном существовании технического регулирования. И если принадлежность технического регулирования к административному праву в целом не оспаривается, в публикациях до сих пор отсутствует общая позиция по вопросу какое же место в системе административного права занимает техническое регулирование как таковое.

Сложившуюся ситуацию возможно объяснить как субъективными факторами – созданными актами в сфере технического регулирования на национальном и на международном уровне, так и объективными – система технического регулирования формировалась в соответствии с современными условиями развития общества, уровнем и объемом промышленного

производства.

Теоретическое определение технического регулирования в качестве отрасли права имеет и своих сторонников, и противников, однако и у институционального подхода имеются свои достоинства: он позволяет провести учет всех разрозненных элементов одного и того же юридического феномена. Только понятие юридического института помогает собрать в единый комплекс многочисленные грани одного и того же социального явления и соответственно лучше его понять. Появляется возможность объединить общие аспекты различных явлений²⁶.

До того как перейти к исследованию более общего вопроса определения теоретического статуса технического регулирования необходимо рассмотреть вопрос природы норм технического регулирования, и, в частности, являются ли нормы технического регулирования разновидностью технико-юридических норм.

Так, например, как отметил Л.И. Брославский, введение в российское законодательство понятий «техническое регулирование», ранее не применявшегося, разграничило нормативно-техническую документацию на обязательную в добровольную по форме документов, а не по сущности содержащихся в ней норм, требований и правил. Анализ же юридической природы только технического регламента в отрыве от юридической природы стандарта и других НТД, точно так же как противопоставление законодательства о техническом регулировании и законодательства о стандартизации качества и безопасности продукции, работ, услуг и окружающей среды, не продуктивно и не дает полной картины²⁷.

Опираясь на это и другие современные исследования, проведенные в

²⁶ Бержель Ж.-Л. Общая теория права. М., 2000.

²⁷ Брославский Л.И. Техническое регулирование и стандартизация качества продукции и безопасности окружающей среды. Законы и реалии России, США И Евросоюза. Regulation and Standardization of Product and Environmental Quality and Safety. Laws and Practices of Russia, USA and European Union : монография. – Москва : Проспект, 2017.

отношении технико-юридических норм и их теоретической основы²⁸, при исследовании технического регулирования целесообразно согласиться с А.Ф. Черданцевым, который под технико-юридической нормой подразумевал юридическую норму с техническим содержанием, то есть техническое правило, которое, обретая форму юридической нормы, становится общеобязательным²⁹.

Предполагаем, что нормы технического регулирования представляют собой технико-юридические нормы, но не можем не отметить некоторые существенные отличия.

Так, например, наличие общего Федерального закона «О техническом регулировании» позволяет выделить нормы технических регламентов как отдельную разновидность норм, отличающихся от технико-юридических норм других институтов, которые фактически распределены по иным отраслям права для детализации имеющихся в них норм. В то же время по отношению к экологическому праву экологизированные нормы технического регулирования могут играть роль технико-юридических норм. Технические регламенты, в область применения которых входит только продукция как результат производственной деятельности, не содержат в себе правил поведения как таковых, так как побуждают производителя достигать соответствующего результата не одним возможным способом, а любым, выбранным в качестве наиболее выгодного.

Также необходимо отметить и то, что нормы технического регулирования не являются просто детализирующими вспомогательными компонентами системы. Это определяется не только (и не столько) содержанием нормы, но и формой акта, в рамках которого она закреплена. Форма технических регламентов (федеральный закон, иные акты Российской

²⁸ Подробнее: Ковалева Н.В. Технико-юридическое регулирование как инструмент развития промышленности: Монография. – М.: ИНФРА-М, 2015.

²⁹ Черданцев А.Ф. Технико-юридические нормы в советском праве: автореф. дисс. ... на соискание ученой степени к.ю.н. / А.Ф. Черданцев; рук. работы Алексеев Сергей Сергеевич – Свердловск: Уральский государственный университет имени А.М. Горького. 1963.

Федерации, акты, принятые на наднациональном уровне) предполагает наличие в них соответствующих норм права.

Таким образом мы получаем некоторую отправную точку для дальнейшего исследования, а именно: положения технических регламентов представляют собой нормы, сочетающие в себе как признаки технико-юридических норм, так и признаки норм права. Следует отметить отсутствие видимых препятствий для характеристики указанных норм в качестве структурных единиц отдельных институтов и отраслей права.

В предыдущем параграфе нами установлено, что к техническим регламентам может быть применен метод экологизации, присущий экологическому праву. Это подразумевает возможность включения в такие нормы природоохранных положений и выполнение ими экологической функции.

Таким образом, в составе норм технических регламентов может быть выделена совокупность экологизированных норм права, которые нуждаются в соответствующей характеристике и доктринальном изучении.

В рамках данного исследования для более полного осмысления экологических компонентов института технического регулирования определим предмет и понятие данного института с позиции теории экологического права.

Для ответа на эти вопросы необходимо, пусть и в общих чертах, обратиться к теории технического регулирования.

Из определения, установленного Федеральным законом от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее - Федеральный закон о техническом регулировании), можно выделить два признака технического регулирования, имеющие значение в рамках охраны окружающей среды.

1. Техническое регулирование - это правовое регулирование общественных отношений.

То, что техническое регулирование является правовым регулятором имеет первоочередное значение в целях охраны окружающей среды. Этот

факт не просто отделяет данные общественные отношения от иных, которые правовому воздействию не подвергаются, но и говорит о том, что техническое регулирование может выступать одним из способов государственного регулирования отношений в области охраны окружающей среды.

Словарь русского языка С.И. Ожегова понимает под «регулированием» процесс упорядочивания или налаживания чего-либо находящегося в развитии с целью приведения объекта регулирования в определенную систему³⁰.

Признак «воздействия», присущий регулированию, основывается на наличии властных полномочий. В рамках регулирования эти полномочия реализуются на стадии формирования правил поведения и санкций за их нарушение. <...> Объем содержания категории «регулирование» различен в зависимости от применения данной категории к конкретным условиям хозяйственного оборота. В частности, государственное регулирование трактуется как деятельность государства в лице его органов, направленная на реализацию государственной политики в сфере осуществления предпринимательской деятельности, а также на упорядочение отношений в рыночной экономике³¹.

Следовательно, техническое регулирование может оказывать воздействие на общественные отношения в области охраны окружающей среды, упорядочивая их путем создания экологизированных норм, содержащих экологические требования, обязательные для исполнения адресатами регулирования.

2. Институт технического регулирования отличается от остальных специфическим характером общественных отношений – речь идет не о всех подряд общественных отношениях, а только о тех, которые связаны с установлением, применением и исполнением обязательных и добровольных требований к соответствующим объектам технического регулирования, а

³⁰ Словарь Ожегова. Толковый словарь русского языка. // <http://www.ozhegov.org/words/30448.shtml>

³¹ М.А. Егорова. Соотношение категорий «регулирование» и «управление» в гражданско-правовых отношениях. «Юрист», № 9, 2014.

также об общественных отношениях в области оценки соответствия.

Исходя из определения, приведенного в Федеральном законе о техническом регулировании, можно выделить два вида общественных отношений в сфере технического регулирования, значимых и для охраны окружающей среды:

- общественные отношения по установлению, применению и исполнению обязательных и добровольных требований к объектам технического регулирования;

- отношения в области оценки соответствия.

Первый вид общественных отношений можно разбить на две подгруппы:

- установление, применение и исполнение обязательных требований в области охраны окружающей среды;

- установление, применение и исполнение добровольных требований в области охраны окружающей сред.

Это необходимо из-за различий юридической силы правовых актов, в которых закрепляются соответствующие требования, в связи с тем, что обязательные требования к объектам технического регулирования содержатся в технических регламентах, а добровольные требования для многократного применения – в стандартах.

Такое разделение оправдано еще и тем, что положения об охране окружающей среды, включенные в технические регламенты и стандарты, имеют различное значение: первые – обязательны для применения, а вторые имеют рекомендательный характер. Тем не менее, подчеркнем, что для того, чтобы приобрести нормативный характер, требования охраны окружающей среды должны иметь обязательное значение, и соответственно, закрепляться в технических регламентах. Вследствие этого в рамках настоящего исследования рассматривается эколого-правовой потенциал и инструменты применения именно технических регламентов.

До проведения реформы системы стандартизации и введения в

российскую практику технического регулирования стандарты и институт стандартизации различных видов деятельности, как таковой, играли первостепенную роль. Стандартами охватывались не только требования к продукции, но и требования к различным технологическим процессам, в том числе и требования в области экологии.

С введением технического регулирования и технических регламентов первоочередной обязательный статус получили технические регламенты, а стандарты, бывшие ранее документами обязательного характера, со вступления в силу Закона о техническом регулировании стали документами, содержащими требования, предназначенные для добровольного многократного применения. Однако ситуация с экологическими требованиями все же осталась неясной. Могут ли технические регламенты выступать в качестве инструментов охраны окружающей среды, могут ли эколого-правовые требования включаться в технические регламенты, какой вид они должны иметь и каким образом применяться?

В то же время до сих пор в стандартах содержатся положения, широко применяемые в различных сферах общественной жизни. Особенно ярко это заметно на примере нефтегазовой отрасли, где в стандартах предусмотрены положения, касающиеся разработки месторождений углеводородного сырья (включая бурение, добычу, сбор и подготовку нефти, газа, газового конденсата), транспортировки и хранения углеводородного сырья, переработки углеводородного сырья, нефтегазохимии, транспортировки и хранения продуктов переработки углеводородного сырья, деятельности организаций нефтегазового комплекса – для каждой перечисленной области отдельная совокупность стандартов. Технических регламента в данной сфере разрабатывается только три: проекты технических регламентов Евразийского экономического союза «О безопасности газа горючего природного, подготовленного к транспортированию и/или использованию»³², проект «О

³² По состоянию на 18.09.2017 прошел процедуру внутригосударственного согласования в государствах-членах ЕАЭС.

безопасности нефти, подготовленной к транспортировке и/или использованию»³³, проект «О требованиях к магистральным трубопроводам для транспортировки жидки и газообразных углеводородов»³⁴.

Данный пример наглядно иллюстрирует результаты реформы технического регулирования: количество требований добровольного применения заметно превышает количество обязательных требований. Последствия дореформенной обстановки – сосредоточение основных экологических требований в стандартах – следует преодолевать большей эколого-ориентированностью технических регламентов.

Технический регламент – документ совершенно особый. Регламент (фр. *reglement* от *regle* – правило) – правила, регулирующие порядок какой-либо деятельности³⁵.

В Федеральном законе о техническом регулировании закреплено определение, в соответствии с которым технический регламент – принятый в соответствующем порядке документ, который устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования³⁶. Аналогичное понятие технического регламента действует и на территории Евразийского экономического союза, за тем дополнением, что речь идет о техническом регламенте Евразийского экономического союза.

Обязательность экологических требований, приведенных в технических регламентах, а также особый характер техническому регламенту придает форма данного документа. Это может быть федеральный закон, указ Президента РФ, постановление Правительства РФ, постановление федерального органа исполнительной власти, или акт, принятый в рамках Евразийского экономического союза. Форма документа и отчасти следующая из нее общеобязательность экологизированных норм, включенных в

³³ По состоянию на 18.09.2017 Подготавливается для рассмотрения Коллегией ЕЭК.

³⁴ По состоянию на 18.09.2017 проходит процедуру внутригосударственного согласования в государствах-членах ЕАЭС.

³⁵ Краткий юридический словарь / Под ред. А.Н. Азриляна. – 2-е изд. доп. – М.: Институт новой экономики, 2007.

³⁶ Подробнее об объектах технического регулирования в контексте охраны окружающей среды см. главу 2.

технический регламент, имеют существенное значение в рамках экологического права по нескольким причинам: с одной стороны нормативный документ в полной мере может выступать источником права, с другой стороны это означает особый статус экологических технических норм, включенных в такой регламент.

Таким образом, можно сделать вывод, экологизированные положения технических регламентов представляют собой обязательные требования к объектам технического регулирования, обеспечивающие защиту окружающей среды, жизни и здоровья человека.

Функционирование института технического регулирования и воздействие норм технического регулирования на экологические отношения вписывается в общую концепцию модернизации экономики с учетом внедрения экологического фактора регулирования.

Это способствует созданию новых возможностей для развития эколого-правовой институциональной структуры, созданию структуры быстрого реагирования на технологические изменения и учет постоянно изменяющихся условий в системе «общество-природа»³⁷.

Многие сферы жизни человека связаны с техническими и технологическими нормами, правилами эксплуатации машин и механизмов, обеспечения безопасности на различных участках деятельности, охраны здоровья и жизни населения. Эти правила особенно значимы в настоящее время: пренебрежение техническими нормами может привести к катастрофическим последствиям, к нанесению ущерба здоровью людей, имуществу и окружающей природной среде³⁸.

Для предотвращения такого ущерба необходимо привлечение к практике технического регулирования достижений экологического права,

³⁷ Подробнее о модернизации экономики с учетом экологического фактора см. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: Монография. Под ред. Н.Г. Жаворонковой. Норма, ИНФРА-М, 2014. // Документ предоставлен Консультант-Плюс

³⁸ Терещенко Л.К., Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я. Концепция правового обеспечения технического регулирования // Журнал российского права. 2006. № 9

учитывая неоднозначное влияние промышленного развития на окружающую среду.

Отметим, что из всех общественных отношений экологические отношения выделяются из-за того, что вследствие неблагоприятной экологической обстановки существует практическая необходимость уделять особое внимание вопросам охраны окружающей среды; совокупность экологических отношений определяет предмет правового регулирования экологического права.

С.А. Боголюбов отмечает, что сердцевиной регулируемых общественных отношений являются отношения в области взаимодействия общества, людей и природы. Они, безусловно, обладают спецификой – возникают, изменяются и прекращаются по поводу охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Такого рода отношения комплексно не регулируются ни одной другой отраслью российского права. Регулируемые правом общественные экологические отношения носят преимущественно производственный, социальный характер – может быть, даже более рельефно выраженный, чем в других отраслях права. Определяющее производственное воздействие человека на природные ресурсы и среду в целом в первую очередь подвергается правовому регулированию³⁹.

Регулирование общественных отношений по поводу использования отдельных природных ресурсов обобщается и включается в регулирование охраны всей окружающей среды⁴⁰.

Похожая позиция выражается И.О. Красновой: общественные экологические отношения, как предмет экологического права, представляют собой юридически значимые связи, взаимозависимости между субъектами права, возникающие в процессе их взаимодействия и касающиеся

³⁹ Экологическое право : учебник для бакалавров / под ред. С.А. Боголюбова. - М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2013. - С. 22-23.

⁴⁰ Эколого-правовые приоритеты / С.А. Боголюбов. - М.: ИД «Юриспруденция», 2010. - стр. 3.

использования природных объектов и природных ресурсов, реализации прав собственности на них, охраны окружающей среды от загрязнения, других негативных воздействий и деградации и создания опасности такой деградации в результате хозяйственной и иной деятельности людей, государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования, а также отношения, возникающие в связи с неблагоприятным воздействием опасных природных явлений (стихийных бедствий) на человека. Земельные, водные, лесные, горные, фаунистические и атмосферные отношения в то же время являются экологическими, ибо земля, воды, леса, недра, животный мир и атмосферный воздух – составные и неразрывно связанные между собой части окружающей природной среды⁴¹.

М.М. Бринчук в экологические отношения включает отношения собственности на природные ресурсы, отношения по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охране окружающей среды от вредных химических, физических и биологических воздействий в процессе хозяйственной и иной деятельности, отношения по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц и конкретных правоотношений в данных сферах⁴².

О.И. Крассов к экологическим отношениям относит общественные отношения по поводу охраны окружающей среды в процессе природопользования, охраны окружающей среды от негативных физических, химических и биологических воздействий, включая отношения по поводу обеспечения экологической безопасности, а также отношения по поводу консервативной охраны природы⁴³.

О.Л. Дубовик подходит к определению экологических правоотношений как к конгломерату субъективных прав и обязанностей в сфере

⁴¹ Экологическое право: учебник для бакалавров / от. ред. Н.Г. Жаворонков, И.О. Краснова. – Москва : Проспект, 2016.

⁴² Экологическое право. Учебник / М.М. Бринчук. М., 2005 // Документ предоставлен СПС КонсультантПлюс.

⁴³ Экологическое право : учебник / О.И. Крассов. – М. : Норма, 2010. - стр. 37.

взаимодействия человека и групп людей с окружающей средой⁴⁴.

В.В. Петров определял предмет экологического права как отношения в сфере взаимодействия общества и природы⁴⁵, Н.Н. Веденин – как общественные отношения в сфере охраны, оздоровления и улучшения окружающей среды, предупреждения и устранения вредных последствий воздействия на нее⁴⁶.

Исходя из приведенных выше позиций ученых-экологов можно сделать вывод о наличии двух подходов к определению круга общественных отношений, регулируемых экологическим правом: широкий (включающий в целом отношения в процессе взаимодействия общества и окружающей среды) и конкретный (перечисляющий конкретные виды общественных отношений).

В целях настоящего исследования используется первый, широкий подход. Против использования в дальнейшем исследовании более конкретного подхода говорит тот факт, что техническое регулирование инструмент сравнительно «молодой» (и в действительности более молодой, чем многие институты экологического права), его эколого-правовая теоретическая и нормативно-правовая база разработана, на наш взгляд, недостаточно (опять же в сравнении с институтами экологического права).

Таким образом, в соответствии с определением предмета института технического регулирования, мы можем сделать вывод, что экологизация норм технических регламентов (они являются обязательными для применения и отвечают требованиям, предъявляемым к источникам права) соответствует предмету экологического права и они могут использоваться для выполнения эколого-правовой функции при регулировании отношений в области охраны окружающей среды.

Исходя из общетеоретических сведений о техническом регулировании,

⁴⁴ Дубовик О.Л. Экологическое право : учебник. – Москва : Проспект, 2011.

⁴⁵ Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: Монография. Под ред. Н.Г. Жаворонковой. Норма, ИНФРА-М, 2014. // Документ предоставлен СПС Консультант-Плюс

⁴⁶ Веденин Н.Н. Экологическое право: Учебник. 2-е изд. М., 2005.

приведенных выше, можно сделать вывод о том, что установление обязательных природоохранных требований к объектам технического регулирования в технических регламентах входит в понятие охраны окружающей среды, как оно истолковано в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», и может рассматриваться как деятельность государственных органов Российской Федерации по сохранению и восстановлению природной среды, как предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

Надо еще раз признать, что правовые доктрины в области природопользования, экологической безопасности, права окружающей среды, устойчивого развития работают в одной системе правоотношений и нужно время, чтобы осознать их неразрывную связь и отдельные принципиальные элементы построения. В то же время нельзя отрицать и того, что реализация экологических приоритетов должна сочетаться с экономическими задачами страны: экономические мероприятия должны давать и экономические, и экологические выгоды⁴⁷.

В этой связи следует дополнительно исследовать вопрос соотношения норм технического регулирования и норм, устанавливающих основы правового регулирования экологической сферы жизни общества и функционирования государства. Характернее всего это проявляется при анализе положений Экологической доктрины Российской Федерации⁴⁸ (далее – Доктрина) и Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года⁴⁹. Интересно проследить возможность их реализации посредством принятия технических регламентов.

Экологическая доктрина Российской Федерации направлена на

⁴⁷ Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: Монография. Под ред. Н.Г. Жаворонковой. Норма, ИНФРА-М, 2014. // Документ предоставлен Консультант-Плюс

⁴⁸ Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 года № 1225-р.

⁴⁹ Утверждены Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года.

формирование принципов и условий устойчивого развития на территории Российской Федерации, повышение качества жизни и здоровья населения, формирование национальной безопасности при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующих систем и качества окружающей среды. Закреплено, что преодоление экологического кризиса возможно только на основе формирования нового типа взаимоотношений человека и природы, исключающих возможность разрушения и деградации природной среды.

Для реализации данной глобальной цели выделяется перечень взаимосвязанных направлений, некоторые из которых выражают непосредственную связь применения мер технического регулирования с обеспечением охраны окружающей среды.

Для уменьшения загрязнения окружающей среды и для ресурсосбережения, одной из основных задач, в соответствии с Доктриной, является снижение удельной энерго- и ресурсоемкости продукции и услуг. Данное положение имеет непосредственное отношение к техническому регулированию, так как обеспечение энергоэффективности продукции и ресурсосбережения в рамках ее производства является одной из целей принятия технических регламентов.

Некоторые меры, осуществление которых необходимо для реализации указанной задачи (технологическое перевооружение и постепенный вывод из эксплуатации предприятий с устаревшим оборудованием; модернизация и развитие экологически безопасных видов транспорта, транспортных коммуникаций и топлива, в том числе углеродного; поддержка производства товаров, рассчитанных на максимально длительное использование), которые на первый взгляд никак не связаны техническим регулированием, тем не менее напрямую связаны с производством того или иного соответствующего вида продукции (оборудование предприятий, транспорт, топливо, товары длительного использования), что может быть реализовано принятием технических регламентов. Дополнительно отметим, что все эти товары

должны быть не просто новыми, а новыми именно в экологическом плане.

Приоритетное направление развития в сфере здравоохранения включает обеспечение населения экологически безопасными продуктами питания, обеспечение экологической безопасности жилья, одежды, бытовой техники и других предметов домашнего обихода. Реализация данного направления может быть обеспечена разработкой и принятием технических регламентов.

В процессе реализации нормативного правового обеспечения для реализации задач, установленных в Экологической доктрине, целесообразно выделить развитие системы государственных стандартов Российской Федерации в области охраны окружающей среды, а также закрепление в правовой системе Российской Федерации международных экологических стандартов, обеспечивающих снижение антропогенной нагрузки на окружающую среду.

Однако для реализации данного положения есть одно достаточно серьезное препятствие, появившееся в связи с тем, что в результате реформы технического регулирования стандарты потеряли свой обязательный статус. Значение здесь имеет и небольшой временной люфт, возникший между утверждением Экологической доктрины и принятием и вступлением в силу Федерального закона «О техническом регулировании».

Так как характер обязательных для применения норм в настоящее время имеют технические регламенты, а стандартам принадлежит статус документов добровольного применения, целесообразно сделать вывод о необходимости творческого, критического подхода к толкованию указанного положения Экологической доктрины.

Помимо перечисленного, Экологическая доктрина Российской Федерации особенно интересна в рамках настоящего исследования и тем, что установленными в ней мерами предусмотрено введение ответственности производителя за произведенный продукт на всех стадиях: от получения сырья до его утилизации.

Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (далее – Основы государственной политики в области экологического развития) отмечается отрицательное влияние последствий вреда, наносимого антропогенным воздействием на окружающую среду, а также последствий прошлой экономической деятельности.

Основы государственной политики в области экологического развития направлены на создание условий снижения антропогенной нагрузки на окружающую природную среду, и на воплощение политики устойчивого развития. В целях эффективной реализации Основ государственной политики в области экологического развития выделяются принципы и ставятся отдельные задачи и механизмы их решения.

В соответствии с подпунктом «д» пункта 15 раздела IV «основные механизмы реализации государственной политики в области экологического развития» Основ государственной политики в области экологического развития, одним из механизмов решения задачи обеспечения экологически безопасного обращения с отходами предусмотрено установление ответственности производителей за экологически безопасное удаление произведенной ими продукции, представленной готовыми изделиями, утратившими свои потребительские свойства, а также связанной с ними упаковки.

Утилизация готовой продукции, утратившей свои потребительские свойства, является процессом, завершающим жизненный цикл продукции. Требования к этому процессу могут устанавливаться в рамках технического регулирования.

Отдельный интерес представляют механизмы решения задачи развития экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды.

В частности, речь идет о формировании рынка экологичной продукции, технологий и оборудования, а также природоохранных услуг, об

осуществлении поддержки технологической модернизации, обеспечивающей уменьшение антропогенной нагрузки на окружающую среду, о не истощительном использовании возобновляемых и рациональном использовании невозобновляемых природных ресурсов, об обеспечении преимущества (при прочих равных условиях) при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд товарам, работам и услугам, отвечающим установленным экологическим требованиям, о повышении экологической и социальной ответственности бизнеса, о государственном регулировании ввоза в Российскую Федерацию техники (оборудования) и технологий, не соответствующих экологическим требованиям, в том числе и международным.

Перечисленное выше возможно реализовать посредством мер технического регулирования. Соответственно, в данном вопросе в рамках норм технического регулирования необходимо учитывать особое экологическое значение представленных механизмов и отразить их соответствующим образом.

Таким образом, все принимаемые технические регламенты, содержащие экологизированные положения, должны соответствовать нормам Федерального закона «Об охране окружающей среды», а также иным актам, регулирующим охрану окружающей среды.

Какое место экологизированные положения технических регламентов могут занимать в экологическом праве?

Некоторые исследователи придерживаются позиции, что экологическое право состоит из природоохранного права, природоресурсного права и экологизированных норм других отраслей российского права⁵⁰.

Другие придерживаются позиции, что структуру экологического права составляют три части: общая, особенная и специальная. Первая содержит общие положения, основные понятия, принципы, характеризующие

⁵⁰ См. например: Экологическое право : учебник для бакалавров / под ред. С.А. Боголюбова. - М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2013.

механизмы государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием, применение норм юридической ответственности, вторая (особенная) охватывает нормы, регулирующие охрану и использование отдельных природных объектов, третья (специальная) - международно-правовые основы экологического права (право окружающей среды) и зарубежное законодательство⁵¹.

Имеется и иная точка зрения – экологическое право является совокупностью институтов, которые делятся только на институты общей части и институты особенной части. При этом институты общей части содержат наиболее важные положения, определения и принципы, имеющие общее для всей отрасли значение. Содержание правовых институтов особенной части касается определенных видов отношений в сфере охраны окружающей среды, и, как правило, отношений по поводу соответствующего вида негативного воздействия, по поводу особо охраняемых природных территорий, и объектов животного мира⁵².

Также под системой экологического права понимается структура основных элементов частей этой отрасли: подотраслей, институтов и норм. Их компоновка будет различаться в зависимости от того, о чем идет речь: об отрасли права, об учебной или научной дисциплине. Так, если речь идет об учебной дисциплине, логично рассматривать систему экологического права как совокупность институтов общей и особенной части, учитывая специфику данного предмета в образовательном процессе⁵³.

В вопросе определения возможности включения экологизированных норм технических регламентов в систему экологического права, следует, в первую очередь, исходить из сугубо экологической стороны вопроса, то есть из того, существует ли для окружающей среды непосредственная необходимость в применении технического регулирования, какую именно

⁵¹ См. например: Экологическое право Российской Федерации как комплексная подотрасль российского права : лекция / Н.А. Гейт. - М.: Изд-во РАГС, 2009.

⁵² См. например: Экологическое право : учебник / О.И. Крассов. – М. : Норма, 2010. - стр. 37.

⁵³ Экологическое право. Учебник / М.М. Бринчук. М., 2005 // Документ предоставлен СПС КонсультантПлюс.

роль оно может играть и какую смысловую нагрузку может нести, служит ли интересам экологического благополучия.

Это означает, что постепенно, с дальнейшим развитием технического регулирования, у экологического права постепенно появится новый инструмент воздействия, пусть и своеобразный, но многообещающий.

Резюмируя, отметим следующие выводы.

В рамках исследования технического регулирования следует признать, что его характеристика в качестве отрасли права на сегодняшний день преждевременна. Более целесообразным представляется институциональный подход, в соответствии с которым техническое регулирование признается в качестве института права.

Представляется целесообразным также, рассматривать экологизированные нормы технических регламентов, соответствующие предмету экологического права, как исполняющие функции охраны окружающей среды. При этом мы не отрицаем двойственности их статуса и не отрицаем возможности других норм данного института принадлежать к иным отраслям российской права: административному, гражданскому, предпринимательскому, международному.

Экологизированные нормы технического регулирования, на наш взгляд, вписываются в систему норм, устанавливающих основы государственного регулирования экологической сферы жизни общества, не порождая дополнительных коллизий, что доказывает необходимость практического использования мер технического регулирования в целях охраны окружающей среды.

Технические регламенты, включающие в себя требования охраны окружающей среды, способны выступать действенными инструментами охраны окружающей среды.

§1.3. Экологическая безопасность и экологическое качество продукции как природоохранные категории

До того, как перейти непосредственно к рассмотрению экологических требований, которые целесообразно указывать в технических регламентах, считаем необходимым рассмотреть вопрос понятий «экологическая безопасность продукции» и «экологическое качество продукции».

Традиционно основным источником негативного воздействия на окружающую среду является хозяйственная деятельность или различные способы эксплуатации машин и оборудования. Тем не менее, нельзя отрицать, что основные характеристики (в том числе характеристики экологической безопасности) закладываются еще на этапе производства машин и оборудования (и иных видов продукции). Все это может проявиться и на этапе эксплуатации, но не быть следствием противоправных действий пользователя. Наиболее ярким примером выступает ситуация, когда в сентябре 2015 года на американском рынке были выявлены автомобили, не соответствующие показателям экологической безопасности. При проведении расследования выяснилось, что компания устанавливала программное обеспечение, благодаря которому оказалось возможным фальсифицировать результаты тестов, показывающих уровень выбросов в атмосферу вредных веществ при использовании нескольких типов двигателей⁵⁴. Впоследствии компания признала свою виновность. При этом рядовые пользователи автомашин не подозревали о наличии подобных неисправностей вплоть до начала расследования.

Таким образом, существует непосредственная необходимость определения понятий «экологическая безопасность продукции» и «экологическое качество продукции» именно в контексте технического регулирования таким образом, чтобы, памятуя об экологизации, они не выходили за рамки общепринятых подходов в рамках экологического права.

⁵⁴ <https://slon.ru/posts/56845>

Понятие «обеспечение экологической безопасности» стало активно использоваться в России в середине 80-х годов прошлого века. В 1992 г. был подготовлен проект Закона Российской Федерации «Об экологической безопасности»⁵⁵, а затем, в 1994 году Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации подготовило проект Концепции экологической безопасности Российской Федерации⁵⁶.

Обеспечение экологической безопасности уже давно признано необходимым условием существования, социально-экономического и экологического развития человеческого общества⁵⁷.

Однако вопрос толкования данного понятия до сих пор неизменно вызывает внимание исследователей, даже несмотря на призывы к тому, что дополнительных дискуссий данный вопрос более не заслуживает. Недаром И.О. Краснова отмечает, что определение «экологическая безопасность» сформулировано в законе настолько абстрактно, что не позволяет из всего многообразия отношений в области охраны окружающей среды выделить отношения именно экологической безопасности, определить особые права и обязанности субъектов, построить эффективный механизм реализации правоотношений, включая меры юридической ответственности. Экологическую безопасность как самостоятельную категорию выделить не удастся⁵⁸.

Тем не менее в связи с тем, что в рамках технического регулирования имеется отдельный подход к содержанию понятий «безопасность» и «качество», предлагаем считать дискурс экологической безопасности еще не оконченным и также предлагаем рассмотреть возможности применения

⁵⁵ Федеральный закон «Об экологической безопасности» был принят Государственной Думой Российской Федерации в 1996 году, но не был одобрен Советом Федерации и не был подписан Президентом Российской Федерации.

⁵⁶ Бринчук М.М. Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность? // Государство и право. 1994. № 8-9.

⁵⁷ Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 №1225-р «Об экологической доктрине Российской Федерации».

⁵⁸ Краснова И.О. Экологическая безопасность как правовая категория. Lex russica, 2014, № 5

данного термина в рамках понятийного аппарата технического регулирования.

Экологическая безопасность – одна из наиболее масштабных категорий экологического права. Это подчеркивается исследователями, некоторые из которых даже утверждают, что по значению термина экологическая безопасность совпадает с окружающей средой.

Экологическая безопасность является неотъемлемым элементом национальной безопасности, что только усиливает ее особое значение в жизни человека и общества.

Обеспечение экологической безопасности, сохранение благоприятной окружающей среды признаны, среди прочих, стратегической целью государственной политики в области экологического развития⁵⁹. В то же время понятие экологической безопасности может использоваться для обозначения и более мелких явлений. В Экологической доктрине Российской Федерации речь идет об обеспечении экологической безопасности потенциально опасных видов деятельности, реабилитации территорий и акваторий, пострадавших в результате техногенного воздействия на окружающую среду⁶⁰.

В общебытовом плане понятия «безопасность» и «качество» уже достаточно прочно вошли в жизнь любого человека. Действительно, для личного пользования потребители стараются выбирать наиболее безопасные и качественные материальные блага.

Изменение же смысловой нагрузки при помощи добавления «экологической надстройки» изменяет и лексический вид понятий, и вкладываемый в них смысл, то есть в данном случае речь идет уже об «экологической безопасности» и о «качестве окружающей среды».

В законодательстве же, как указывает В.Ю. Туранин должна существовать нерасторжимая связь юридических понятий и соответствующих

⁵⁹ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года).

⁶⁰ Экологическая доктрина Российской Федерации. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 года № 1225-р.

им терминов, которая выражается в их взаимной зависимости, поэтому важнейшую роль при формулировании правовых норм следует отводить исследованию содержания каждого конкретного термина, установлению степени его связи с обозначаемым понятием⁶¹.

Подобный подход к определяющему значению используемой в законе терминологии представляется нам верным.

В настоящее время в правовой доктрине разработано множество определений термина «безопасность», что связано не только с его абстрактностью, но и с фундаментальностью и многогранностью самого явления безопасности, множественностью содержательных связей и форм ее внешних проявлений и взаимодействий с иными явлениями объективной действительности. Такой сложный характер проблемы обеспечения безопасности проявляется в различных по содержанию понятийных категориях, разработка которых предполагает как дифференцированный, так и интеграционный подходы на основе использования комплексных данных философии, права, истории, социологии и иных отраслей научного знания как теоретико-методологической основы познания⁶².

Таким образом следует признать, что термин «безопасность» может использоваться как общеправовое и частноправовое понятие, отражающее специфические ориентиры безопасности, свойственные той или иной отрасли права.

В соответствии с определением, установленным в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», экологическая безопасность есть состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

⁶¹ Туранин В.Ю. Проблемы формирования и функционирования юридической терминологии в гражданском законодательстве РФ: Автореф. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2002.

⁶² В.В. Абрамов «Дефиниция «безопасность» в гражданском праве и законодательстве». «Вестник Пермского университета. Юридические науки», выпуск 4 (22), октябрь-декабрь 2013 г.

В Словаре юридических терминов экологического права закреплено следующее определение понятия «экологическая безопасность». Экологическая безопасность человека и других объектов (общество, государство) – состояние защищенности социальных, экономических, экологических прав и законных интересов граждан; материальных, культурных и иных ценностей общества и государства; экономических и иных интересов предприятий, организаций, учреждений и предпринимателей от вредного воздействия неблагоприятных факторов окружающей природной среды, вызванных антропогенным воздействием на нее, а также от последствий экологических аварий и катастроф⁶³.

О.С. Колбасов определял экологическую безопасность как «... систему мер, устраняющих угрозу массовой гибели людей в результате такого неблагоприятного антропогенного изменения состояния природной среды на планете, при котором человек как биологический вид лишается возможности существовать, так как не сможет удовлетворять свои естественные физиологические и социальные потребности жизнедеятельности за счет окружающего материального мира»⁶⁴.

По мнению М.М. Бринчука, в экологическом праве понятие «обеспечение экологической безопасности» выступает в разных качествах. Оно может рассматриваться как один из основных принципов природопользования и охраны окружающей среды, в соответствии с которым, любая экологически значимая деятельность, а также предусматриваемые в законодательстве и осуществляемые на практике природоохранные меры должны оцениваться с позиции экологической безопасности. В известной мере в научном и практическом плане понятие «обеспечение экологической безопасности» порой употребляется как синоним охраны окружающей среды, имея в виду, что соответствующая деятельность направлена на сохранение и

⁶³ Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов». "Городец", 2008. // СПС Консультант Плюс

⁶⁴ Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) // Советское государство и право. – 1988. – № 12.

восстановление благоприятного состояния окружающей среды. Обеспечение экологической безопасности может рассматриваться также как важнейшая цель и задача деятельности по восстановлению и сохранению благоприятного состояния окружающей среды, прежде всего с точки зрения ее чистоты (незагрязненности) и ресурсоемкости⁶⁵.

То есть в целом под экологической безопасностью понимается деятельность по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, отвечающая интересам сохранения благоприятного состояния окружающей среды, а также по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц⁶⁶.

В соответствии с подходом В.В. Вербицкого, понятие «экологическая безопасность» означает закрепление в правовых институтах системы отношений по поводу окружающей среды, которая представляет собой основу нормального, стабильного существования общества и создания условий, при которых состояние окружающей среды не представляет опасности для человека. Таким образом экологическая безопасность – состояние защищенности личности, общества и государства от угроз, создаваемых хозяйственной или иной деятельностью, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду⁶⁷.

И.О. Краснова⁶⁸ отмечает определенную бессистемность применения понятия «экологическая безопасность». На наш взгляд, подобная ситуация вызвана не отсутствием самостоятельного значения по замыслу законодателя, а является непосредственным следствием размытости родового общего понятия «безопасность», что распространяется также и на толкования понятий безопасности, обладающих частноправовой спецификой (например, понятия экологической и промышленной безопасности, безопасности объектов

⁶⁵ Бринчук М.М. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. 1998. № 9

⁶⁶ Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. М., 2005.

⁶⁷ Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.06. - Москва, 1999.

⁶⁸ Краснова И.О. Экологическая безопасность как правовая категория. "Lex russica", 2014, № 5

технического регулирования).

Интересен также резюмирующий подход И.О. Красновой к экологической безопасности. Согласно этому подходу правовое обеспечение экологической безопасности не может рассматриваться вне контекста общих требований экологического законодательства. В то же время обеспечение экологической безопасности преследует особые цели и задачи, обусловленные повышенной степенью опасности. Обеспечение экологической безопасности связано с соблюдением экологических требований законодательства в области эксплуатации хозяйственных и иных объектов, обращения с опасными веществами, микроорганизмами, ядерными объектами, объектами генно-инженерной деятельности. Центральным направлением обеспечения экологической безопасности является деятельность по защите населения и территорий от аварий и катастроф природного и техногенного характера⁶⁹.

С первого взгляда представляется невозможным применить подход, в соответствии с которым безопасность начинает приобретать наиболее яркий антропологический характер, социальная природа которого выражается в фактически складывающемся и обеспечиваемом общественными отношениями состоянии защищенности личности от различного рода опасностей и угроз⁷⁰. В основном потому, что субъектом охраны в таком случае выступает личность, а разновидности безопасности определяются видами опасности и угроз. Как быть в ситуации, когда предметом охраны является не личность сама по себе, а непосредственно окружающая среда?

Тем не менее, несмотря на такую постановку вопроса, в конечном счете мы приходим к первоначальной формулировке – человек так или иначе является заинтересованным в безопасности окружающей среды, так как первую очередь человеку необходимо, чтобы окружающая среда была безопасна для его жизнедеятельности. Таким образом, именно человек

⁶⁹ Экологическое право: учебник для бакалавров / от. ред. Н.Г. Жаворонков, И.О. Краснова. – Москва : Проспект, 2016.

⁷⁰ В.В. Абрамов, В.С. Белых. Теоретико-правовые проблемы понятия «безопасность» в гражданском праве. «Гражданское право», № 2, 2012.

выступает окончательным субъектом всех мер, предпринимаемых для обеспечения и сохранения безопасности окружающей среды.

Положительным, по крайней мере наводящим на дальнейшие размышления, можно считать то, что экологическая безопасность в определении, установленном в Законе об охране окружающей среды, связывается с жизненно важными интересами человека (хотя и охрана окружающей среды осуществляется именно ради них) и с чрезвычайными ситуациями⁷¹.

В то же время сложно согласиться с тем, что нередко понятие экологической безопасности связывается исключительно с особыми обстоятельствами: воздействием чрезвычайных ситуаций, катастроф техногенного характера и пр. В определении, установленном Законом об охране окружающей среды, помимо этих, также указываются возможные негативные воздействия хозяйственной и иной деятельности.

Обеспечение экологической безопасности может рассматриваться как важнейшая перспективная цель и задача деятельности по восстановлению и сохранению благоприятного состояния окружающей среды, прежде всего с точки зрения ее чистоты (незагрязненности) и ресурсоемкости⁷².

Таким образом, экологическая безопасность в России может быть обеспечена путем последовательного осуществления системы научно обоснованных правовых, организационных, экономических, технических, воспитательных и иных мер по охране окружающей среды⁷³.

Определение понятия «безопасность», указанное в Федеральном законе «О техническом регулировании» распространяется только на объекты технического регулирования. Безопасность объектов технического регулирования – это такое их состояние, при котором отсутствует недопустимый риск, связанный с причинением этими объектами вреда

⁷¹ Правотворчество в сфере экологии / С.А. Боголюбов. М.: Эксмо, 2010.

⁷² Бринчук М.М. Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность? // Государство и право. 1994. № 8-9.

⁷³ Там же.

защищаемым интересам.

В соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе, безопасность – отсутствие недопустимого риска, связанного с возможностью причинения вреда и (или) нанесения ущерба.

Широта указанных определений позволяет рассматривать в качестве недопустимых рисков – риски для окружающей среды, так как охрана окружающей среды является одной из законных целей принятия технических регламентов, и таким образом позволяет конкретнее рассмотреть категорию экологической безопасности в контексте технического регулирования.

Процесс перехода от сопровождаемого рисками состояния к статичному состоянию экологической безопасности продукции является однонаправленным. Это означает, что экологические риски продукции не должны «воспроизводиться», то есть не должны появляться снова или провоцировать возникновение новых аналогичных рисков.

Таким образом экологическая безопасность продукции рассматривается нами как идеал, который должен быть четко регламентирован. Экологическая безопасность продукции в данном процессе занимает особое положение – это итог применения экологических требований, закономерная цель и окончание процесса производства продукции.

В соответствии с таким подходом, экологическая безопасность продукции не выступает чем-либо аморфным и расплывчатым. Это итоговое, сопровождающееся идеальными физическими, химическими и прочими характеристиками состояние продукции, и оно должно быть в первую очередь устойчивым, так как продукция, соответствующая техническим регламентам, не должна быть небезопасной. На достижение этой цели направлено включение в технические регламенты экологизированных положений.

«Адресатами» экологической безопасности продукции являются окружающая среда и жизненно важные интересы человека.

Окружающая среда в этом случае названа нами первой не случайно - именно она является определяющей для обеспечения защищенности жизненно

важных интересов человека. Причина проста: при отсутствии безопасности окружающей среды, равно как и при отсутствии атмосферы, сама жизнь человека положительно представляется невозможной.

В определениях, закрепленных в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» отсутствуют критерии оценки состояния защищенности, которые бы позволили в необходимый момент констатировать состояние экологической опасности. Из определения безопасности также следует, что достичь и поддерживать такое состояние безопасности можно путем просто надлежащего исполнения экологических требований, т.е. мер охраны окружающей среды в целом, при условии, что такие требования идеально сбалансированы в целой системе права⁷⁴.

В то же время в актах, формирующих систему технического регулирования Российской Федерации и Евразийского экономического союза понятие «экологической безопасности» не установлено.

Нами ранее установлено, что в рамках технического регулирования экологическая безопасность может рассматриваться в качестве одной из характеристик, которыми может обладать продукция, соответствующая определенным требованиям. Тем не менее, в официальной риторике и в средствах массовой информации все чаще встречается понятие «экологичная продукция». Имеется ли между указанными понятиями какая-либо разница?

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.

⁷⁴ Краснова И.О. Экологическая безопасность как правовая категория. *Lex russica*, 2014, № 5

Целесообразно выделять два различающихся вектора проблемы: вектор, касающийся продовольственной потребительской продукции и вектор, охватывающий продукцию в смысле, установленном Федеральным законом «О техническом регулировании». Это разделение осуществлено на основе различия «коренных» характеристик обоих понятий.

Выделение первого вектора оправдано из-за некоторой путаницы, связанной с понятием «экологической чистоты» продукции. Это понятие («экологически чистая продукция») вследствие широкого использования, в том числе в средствах массовой информации, некоторое время выступало в качестве инструмента манипуляции потребительским спросом путем нанесения производителями соответствующей маркировки на упаковку пищевой продукции, якобы отвечающей требованиям «экологической чистоты».

В результате 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». Несмотря на то, что одной из целей данной системы является стимулирование производства и оборота продукции, не оказывающей вредного воздействия на здоровье населения и окружающую среду, непосредственно природоохранный потенциал данной инициативы вызывает определенные сомнения. Причины для этого следующие.

Объектами маркирования знаком соответствия «Экологичная продукция» могут быть: питьевая вода, расфасованная в емкости, продукты животного или растительного происхождения, произведенные из натурального продовольственного сырья, выращенного с соблюдением всех установленных санитарных норм и правил, и соответствующие по показателям безопасности требованиям, установленным к продуктам питания для детей раннего возраста. В совокупности все это может быть объединено

общим понятием «пищевая продукция».

В Федеральном законе от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» характеристика безопасности пищевых продуктов заложена уже в определении: под этим понимается состояние обоснованной уверенности в том, что пищевые продукты при обычных условиях их использования не являются вредными и не представляют опасности для здоровья нынешнего и будущих поколений.

Как видно из определения, речь идет исключительно об охране жизни и здоровья человека и характеристика экологичности в данном случае не связывается с необходимостью применения мер охраны окружающей среды, а скорее обозначает факт «природного происхождения» указанной продукции.

В итоге можно заключить, что понятие «экологичная продукция» означает безопасность пищевой продукции для жизни и здоровья человека.

В рамках исследования второго вектора проблемы отметим следующее.

Выделение в этой связи какого-либо отдельного вида продукции (пищевой или иной) представляется нецелесообразным, так как для каждого вида продукции принимается отдельный технический регламент. В идеале, если продукция может представлять риск для окружающей среды, в случае ее соответствия требованиям безопасности технического регламента, она является экологически безопасной.

На понятии риска необходимо остановиться отдельно.

Экологический риск представляет собой любое неблагоприятное для окружающей среды событие, то есть любое событие, которое может сделать окружающую среду небезопасной. Иными словами, экологический риск является угрозой для экологической безопасности. Выделить основные угрозы для экологической безопасности мы можем, используя общий подход, определенный Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утв. Президентом Российской Федерации 12 мая 2009 года), где перечислены угрозы для национальной безопасности. В результате анализа можно сделать вывод, что риск, который представляет экологически

небезопасная продукция – прямая или косвенная возможность нанесения такой продукцией ущерба окружающей среде, конституционным экологическим правам, свободам, а также качеству и уровню жизни граждан.

В экологическом праве понятие качества окружающей среды тесно соотносится с понятием экологической безопасности. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в определении данного понятия использует гораздо более четкий подход, чем к термину «экологическая безопасность». Как и безопасность, качество – это определенное состояние окружающей среды. В законе имеется и четкое указание на то, что это состояние должно характеризоваться физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью.

Нельзя не отметить некоторую расплывчатость, присущую толкованиям понятия «качество» в различного рода специальной литературе по управлению качеством.

Понятие «экологическое качество продукции» и его толкование отсутствуют в том числе в литературе по экологическому праву, по экологии промышленного производства. Для цели его определения и толкования предлагаем воспользоваться методом аналогии.

В соответствии со стандартом ГОСТ Р ИСО 9000-2015 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь», качество – степень соответствия присущих характеристик требованиям.

Присущая характеристика представляет собой имеющуюся а priori характеристику, которая присутствует в продукции постоянно, и, таким образом, неотделима от объекта. Требования в приведенном определении означают потребности или ожидания, которые установлены, обычно, предполагаются или являются обязательными. Обычно предполагаемая практика – это общепринятая практика организации, ее потребителей и других заинтересованных сторон. Установленным является такое требование, которое определено, например, в каком-либо документе, в том числе и в стандарте.

Каким образом указанное может иметь значение для охраны

окружающей среды?

На наш взгляд, присущая характеристика обязательно должна коррелировать определенному требованию. Экологические характеристики качества, в рамках сложившейся системы технического регулирования, установлены многочисленными стандартами.

В указанном контексте мы особенно подчеркиваем, что экологические требования качества указываются в стандартах. Обязательные требования приводятся в технических регламентах, а в данном случае речь идет о требованиях качества, которые в технических регламентах не устанавливаются. Обычно предполагаемое требование вряд ли может быть рассмотрено в таком контексте, так как оставляет большие возможности для злоупотреблений со стороны производителя. Стандарт же имеет регламентированную процедуру разработки и принятия, что обеспечивает наличие более-менее постоянных, не подверженных сиюминутным влияниям рынка требованиям к экологическим характеристикам продукции.

Таким образом, мы можем определить экологическое качество продукции как степень соответствия присущих продукции экологических характеристик установленным экологическим требованиям.

Термин «качество» обычно может применяться в сочетании с прилагательными типа «плохое», «хорошее», «превосходное», что отражает известный плюрализм уровней качества. В аспекте охраны окружающей среды это означает полноту соответствия экологических характеристик установленным в стандартах экологическим положениям.

Как уже отмечено – определение понятия «качество» представляется не более четким, чем определение понятия «безопасность». Однако целесообразно отметить и его основной недостаток: показатели (физические, химические, биологические и иные) безопасности могут быть выражены и, как правило, выражаются в абстрактных числовых значениях (и определяются с помощью точных формул). Сам по себе такой показатель не может быть ни положительной, ни отрицательной характеристикой состояния окружающей

среды.

Физическими, химическими, биологическими показателями может характеризоваться абсолютно любое состояние продукции, даже совершенно некачественное (и, более того – небезопасное для окружающей среды, человека). Интерпретация того или иного показателя зависит от метода, положенного в основу анализа. Главная роль принадлежит правовому обеспечению.

Система правовых актов, принимаемых законодательной властью, должна предусмотреть эколого-правовой механизм, способный обеспечить достижение сохранения или восстановления благоприятного состояния окружающей среды. Результатом действия этих норм и одновременно критерием их эффективности будет являться соответствие состояния окружающей среды характеристикам, определяющим ее благоприятность. Речь идет о качественных (чистота воздуха, воды, почвы) и количественных (ресурсоемкость природных ресурсов) характеристиках окружающей среды, ее эстетическом богатстве и наличии видового разнообразия⁷⁵.

Статус экологической безопасности продукции также должен иметь показатели (физические, химические и иные), даже если это не отражается в имеющемся определении.

Таким образом получается, что качество продукции является не менее размытым понятием, чем экологическая безопасность, и они скорее сходны между собой, чем различны.

Мы не можем обойти стороной вопрос соотношения экологического качества и экологической безопасности продукции. Это необходимо, так как техническое регулирование как раз оперирует соотношением понятий «безопасность» и «качество», которые имеют отношение к окружающей среде, так как в Экологической доктрине Российской Федерации указано, что национальная безопасность страны может быть обеспечена только при

⁷⁵ Гиззатуллин Р.Х. Роль законотворческой деятельности в реализации экологической функции государства: теория и практика. Экологическое право, 2014, № 2.

условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды⁷⁶.

В техническом регулировании имеется презумпция соответствия, согласно которой если продукция соответствует стандарту (который включен в перечни к стандартам к техническому регламенту), она соответствует и техническому регламенту.

Представляется возможным признать, что экологическая безопасность продукции является первичной по отношению к экологическому качеству.

Следовательно, обеспечение экологического качества продукции невозможно без обеспечения ее безопасности. Это положение является одним из краеугольных в техническом регулировании. Иными словами, безопасность – это базис качества. Таким способом мы приходим к следующей формуле:

$$\text{качество продукции} = \text{безопасность продукции} + X,$$

где X - это дополнительные характеристики, например, расширенная совокупность экологических показателей продукции, соблюдение которых позволяет достичь и сохранять необходимый уровень качества. Вариантов экологически качественной продукции может быть несколько, допускается варьирование от менее качественного состояния к более качественному в установленном пределе, и при этом все эти состояния окружающей среды будут экологически безопасными. Характеристика экологической безопасности в данном случае будет только единственной.

Требования безопасности излагаются в технических регламентах, а требования качества окружающей среды могут быть указаны в стандартах. Выше мы отметили, что в связи с проведением реформы технического регулирования, стандарты приобрели статус документов добровольного применения.

В системе экологического права ближе всего с функциями технических

⁷⁶ Экологическая доктрина Российской Федерации. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 года № 1225-р.

регламентов соотносится институт экологического нормирования

В учебной научной литературе мнения относительно взаимоотношений технического регулирования и нормирования различаются, но чаще всего вопрос технического регулирования рассматривается в рамках темы нормирования.

Например, С.А. Боголюбов включает техническое регулирование (в рамках экологического нормирования) как в раздел «Организационный механизм охраны окружающей среды», так и (только в части стандартизации) в раздел «Правовое регулирование экономического механизма охраны окружающей среды», хотя обычно техническое регулирование относится к нетарифным мерам воздействия.

Организационный механизм охраны окружающей среды предназначен для реализации обязательных для граждан и хозяйствующих субъектов нормативных предписаний, путем соблюдения, исполнения, применения, использования, обеспечения действия и эффективности права и законодательства⁷⁷.

В рамках экономического механизма охраны окружающей среды особо выделено управление качеством хозяйственной деятельности, которое предполагает прежде всего правотворчество, направленное на управление состоянием, качеством окружающей среды, наполнение любой хозяйственной и иной деятельности экологическими требованиями и ценностями⁷⁸.

О.И. Крассов рассматривает техническое регулирование в рамках отдельной главы под названием «Техническое нормирование качества продукции, процессов производства и охрана окружающей среды». Автор также говорит о необходимости определения правовых основ системы обязательных требований к продукции – материальным объектам, извлеченным из природной среды, к сферам ее производства и дальнейшего

⁷⁷ Экологическое право : учебник для бакалавров / под ред. С.А. Боголюбова. - М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2013. – с. 136

⁷⁸ Правотворчество в сфере экологии / С.А. Боголюбов. М.: Эксмо, 2010.

обращения с ней⁷⁹. Таким образом складывается двойное впечатление - вроде бы речь далее идет непосредственно о техническом регулировании и технических регламентах, и в то же время используемым заголовком техническое регулирование относится к институту нормирования.

М.М. Бринчук эколого-правовые основы технического регулирования выделяет в качестве отдельной главы. Также он отмечает, что для достижения целей экологического права техническое регулирование важно в той степени, в какой создание и использование разнообразной продукции может оказывать вредное воздействие на состояние окружающей среды⁸⁰.

По мнению Л.И. Брославского в целях унификации законодательства главу V Закона «Об охране окружающей среды» «Нормирование в области охраны окружающей среды» представляется целесообразным переработать, назвав ее «Стандартизация» и определив в ней цели, задачи и основные положения нормативно-технического регулирования в области охраны окружающей среды⁸¹. Также автором отмечается, что техническое законодательство в области охраны окружающей среды – неотъемлемая часть экологического (природоохранного) законодательства, обеспечивающая реализацию положений «традиционных» законодательных и иных актов⁸².

На наш взгляд, техническое регулирование не является частью института экологического нормирования.

Предметом нормирования является воздействие хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду; подход технического регулирования отличается от этого.

Требования технических регламентов обязательны для соблюдения производителем: хозяйственная деятельность, результатом которой является создание объектов технического регулирования, должна осуществляться

⁷⁹ Экологическое право : учебник / О.И. Крассов. – М. : Норма, 2010. – с. 241

⁸⁰ Экологическое право. Учебник / М.М. Бринчук. М., 2005 // Документ предоставлен СПС КонсультантПлюс.

⁸¹ Брославский Л.И. Техническое регулирование и стандартизация качества продукции и безопасности окружающей среды. Законы и реалии России, США И Евросоюза. Regulation and Standardization of Product and Environmental Quality and Safety. Laws and Practices of Russia, USA and European Union : монография. – Москва : Проспект, 2017.

⁸² Там же.

таким образом, чтобы характеристики объектов технического регулирования, предусмотренные техническими регламентами, были реализованы должным образом и не наносили вреда окружающей среде.

В рамках технического регулирования может рассматриваться также вред, наносимый окружающей среде объектами технического регулирования. Объектом технического регулирования выступает та или иная продукция. Сама по себе она может причинять вред в ограниченных случаях. Важнее то, что в рамках деятельности (в том числе – хозяйственной деятельности) того или иного субъекта продукция может наносить вред окружающей среде. Вред же, *наносимый хозяйственной деятельностью как таковой*, техническими регламентами предотвращаться не может.

На данном этапе причиной для жесткого разделения предметов ведения технического регулирования и экологического нормирования является проблема, имеющая скорее этический характер: можно ли производить экологически безопасную продукцию неэкологичными методами. Нам представляется ответ на данный вопрос представляется следующим: экологически безопасная продукция – это не просто характеристика конечной продукции, но и характеристика процесса производства, а значит, экологическое нормирование и техническое регулирование имеют одну общую цель и могут выступать в качестве двух разных частей одного процесса.

Не следует забывать и о том, что в процессе осуществления хозяйственной деятельности могут использоваться объекты технического регулирования.

Исходя из определения, установленного в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», нормированию присущи следующие признаки:

это один из видов государственного регулирования;

предметом регулирования является воздействие хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

целью нормирования является гарантия сохранения благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

У технических регламентов и нормативов есть и общие черты. Например, как и нормативы, технические регламенты принимаются актами соответствующих органов исполнительной власти. Соблюдение норм, установленных в нормативах и в технических регламентах является обязанностью хозяйствующих субъектов. Оба вида документов могут содержать экологические требования.

Экологическая цель принятия технических регламентов и документов в сфере нормирования сходна: она заключается в установлении определенных показателей, при соблюдении которых обеспечивается безопасное для человека состояние окружающей среды и ее компонентов.

Подведем краткие итоги.

Экологическая безопасность является одним из базовых понятий экологического права, представляет собой цель регулирования всей отрасли права реализации которой должны быть подчинены все имеющиеся инструменты и методы экологического права. Экологическая безопасность как правовая категория должна иметь практическое отражение и соответствующие реальные показатели, позволяющие оценить, является ли текущее состояние окружающей среды безопасным. В таком контексте понятие экологической безопасности может быть применено в отношении технического регулирования.

Экологическая безопасность продукции 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. То есть при эксплуатации негативное воздействие находится в пределах принятых нормативов в области охраны окружающей среды.

Экологическая безопасность и качество продукции – два состояния, тесно связанные между собой. Они соотносятся не как общее и частное, а как

две равнозначные категории.

Экологическая безопасность продукции рассматривается в качестве базовой, а экологическое качество продукции является «надстроечной» категорией, то есть предусматривает наличие показателей, превышающих по своей сути показатели безопасности.

Техническое регулирование и экологическое нормирование являются разными институтами, каждый из которых преследует отличные от другого цели регулирования, и направлены на регулирование различных объектов, но, тем не менее тесно связанные между собой, так как регулируют последовательные этапы человеческой деятельности, пусть и с разных сторон.

В целом, подводя общий итог исследований, проведенных нами и отраженных в данной главе, можно заключить, что экологизированные нормы технических регламентов тесно соотносятся со смежным институтом экологического нормирования и могут быть применимы для решения ряда проблем, возникающих при рассмотрении теоретических вопросов экологического права, связанных с понятиями экологической безопасности и качества окружающей среды.

Применение технических регламентов, исходя из исследованных теоретических предпосылок, может стать действенным способом решения некоторых практических задач экологического права, свойственных актуальным «века потребления».

ГЛАВА II. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ ТЕХНИЧЕСКИХ РЕГЛАМЕНТОВ

§2.1. Экологические характеристики объектов технических регламентов

Разбирая понятие «экологическая характеристика» без указания на объект ее принадлежности, необходимо отметить некоторый дуализм его употребления. Например, в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 17 октября 2008 года № 1662-р «О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» экологические характеристики упомянуты в контексте обеспечения экологии человека. В частности, указывается на необходимость установления нормативов качества воздуха, воды, почвы и других важных экологических характеристик с одновременным установлением нормативов допустимой антропогенной нагрузки.

В то же время понятие «экологические характеристики» достаточно часто используется в отношении объектов закупок. В соответствии с частью 1 статьи 32 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" экологические характеристики объекта закупки могут быть установлены заказчиком в документации о закупке в качестве критериев для оценки заявок участников закупки. Часто дополнительно отмечается, что при описании экологических характеристик используются показатели, требования, терминология и условные обозначения, установленные требованиями, предусмотренными законодательством о техническом регулировании, например, техническими регламентами.

Контекст и полнота использования данного понятия напрямую зависят от указания на конкретный объект, которому данная экологическая характеристика принадлежит. Поэтому в рамках дискурса о технических регламентах мы можем говорить об экологических характеристиках продукции.

Основной интерес для нас представляет не только способ или характер воздействия продукции на окружающую среду в целом или различные ее компоненты (именно на это упирают приведенные выше источники), но и в большей мере акцент на экологическую безопасность данной продукции при ее соответствии установленным в технических регламентах показателям.

Мы можем сказать, 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.

Отметим, что пунктом 98 распоряжения Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 г. № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» установлена необходимость сотрудничества Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти с Евразийской экономической комиссией и другими международными органами и организациями с целью подготовки и внесения изменений в Единый перечень товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами - участниками Евразийского экономического союза в торговле с третьими странами в части ввоза в Российскую Федерацию техники (оборудования), не соответствующей экологическим требованиям, а также в части установления запрета на ввоз оборудования, содержащего озоноразрушающие вещества и др. Реализация данного пункта, на наш взгляд, возможна в том числе с привлечением инструментов технического регулирования.

Рассмотрим продукцию как объект и один из краеугольных элементов технического регулирования, а также возможность идентификации некоторых характеристик продукции в качестве экологических.

Объектами технического регулирования, в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «О техническом регулировании», могут выступать:

только продукция продукция; или же

продукция и связанные с требованиями к ней процессы проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

В рамках Евразийского экономического союза Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года установлен аналогичный состав объектов.

Продукция представляет собой это результат деятельности, представленный в материальной вещественной форме и предназначенный для дальнейшего использования в хозяйственных или иных целях⁸³. То есть продукцией может выступать результат промышленного производства, в который были вложены трудовые ресурсы и капитал, и который рассчитан на потребление/использование широким кругом лиц.

Массовость – важнейший признак продукции как объекта технического регулирования, именно он приводит к результатам, пагубным для окружающей среды.

Продукция может быть рассчитанной на непосредственно потребление, а может быть использована в другом процессе производства для создания новых видов продукции.

Примерами потребительской продукции могут выступать пищевая продукция, продукция легкой промышленности и пр.

⁸³ Федеральный закон Российской Федерации от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании».

Примером второго типа продукции могут выступать детали машин и оборудования, а также сами машины и оборудование, использующиеся в качестве единого комплекса, например, для добычи нефти и газа, трубы для строительства трубопроводов, а также вещества, подготовленные к дальнейшим процессам (нефть или газ, подготовленные к дальнейшей транспортировке).

Некоторые виды продукции могут быть охарактеризованы как угрожающие благополучию окружающей среды реально или потенциально: машины (включая сельскохозяйственную технику и машины для лесного хозяйства), морской и внутренний водный транспорт, упаковка, шины, угли и продукты их переработки, взрывчатые вещества гражданского применения, химическая продукция, удобрения, средства защиты растений, топливо (бензины, судовое топливо, авиакеросин, топочный мазут), здания и сооружения, etc. Негативное воздействие других видов продукции на окружающую среду носит латентный, трудновывяляемый характер.

Последнее тесно связано с установленной в Экологической доктрине Российской Федерации необходимостью технологического перевооружения и постепенного вывода из эксплуатации предприятий с устаревшим оборудованием, оснащение предприятий современным природоохранным оборудованием, использование экологически безопасного общественного транспорта, поддержку производства товаров, рассчитанных на максимально длительное использование⁸⁴. Эти требования Доктрины относятся в первую очередь к объектам, которые представляют опасность для окружающей среды. На восстановление благоприятного состояния окружающей среды могут повлиять и такие меры, пусть и достаточно затратные.

Отметим, что на территории Евразийского экономического союза и в государствах-членах Евразийского экономического союза обязательные требования технических регламентов устанавливаются в отношении

⁸⁴ Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об экологической доктрине Российской Федерации»

продукции, включенной в Единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования (утвержден Решением Комиссии Таможенного союза от 28 января 2011 г. № 526). Данный единый перечень включает 66 объектов, имеет закрытый характер, а внесение изменений в него связано с достаточно сложной процедурой, что в принципе обеспечивает стабильность содержания данного документа.

Некоторые исследователи отмечают, что количественный состав продукции определяется без доказательства наличия недопустимых рисков, присущих данным видам продукции, в том числе и в случаях, когда наличия определенных рисков не доказано⁸⁵. В качестве примеров подобного приводятся следующие виды продукции: упаковка, не контактирующая с пищевыми продуктами, лекарственными средствами, косметическими средствами, кожгалантерейные изделия.

Для нивелирования рисков, которые представляет собой экологически небезопасная продукция может быть использовано выделение определенных групп продукции с установлением входных экологических характеристик в рамках одного вида. В центре нашего внимания – вся продукция, которая может иметь оказывать негативное воздействие на окружающую среду и включена в единый перечень.

В этой связи необходимо отметить, что объекты технического регулирования, в частности, относящиеся к классу «продукции», в соответствии с терминологией, принятой в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» не могут быть только природными (так как они проходят стадию производства и *per se* от природы обособлены), а могут быть природно-антропогенными или только антропогенными. Иногда их также называют «объектами техносферы». Уже эта характеристика может говорить о том, что продукция как объект технического регулирования несет реальную или потенциальную угрозу безопасности окружающей среды.

⁸⁵ Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад - 2012 / В.В. Бакаев, А.Г. Зуев, М.Г. Киржиманов и др. М. : МАКС Пресс, 2013.

Продукция – один из основных объектов технического регулирования, и в качестве такового наименее изученный с точки зрения подходов и принципов экологического законодательства. Если в национальном законодательстве требования к процессам производства в некоторых случаях устанавливаются в технических регламентах, то в рамках Евразийского экономического союза требования устанавливаются только к продукции.

В дальнейшем в рамках данного исследования слова «продукция», «объект технического регулирования» могут быть использованы в качестве синонимов. Под термином «вид объекта технического регулирования» подразумеваем совокупность объектов технического регулирования, в отношении которых целесообразно устанавливать сходные экологические характеристики.

Требования технического регламента к объектам технического регулирования должны быть сформулированы таким образом, чтобы их соблюдение могло предотвратить опасные проявления свойств объектов технического регулирования⁸⁶, обеспечивать производство продукции, соответствующей своему назначению и установленному сроку службы, и при этом избежать чрезмерных или неэффективных затрат материалов или энергии, а также не должны быть излишне жесткими. В то же время следует учесть, что необоснованно заниженные требования могут привести к тому, что в процессе эксплуатации такая продукция быстро перестает соответствовать требованиям экологической безопасности⁸⁷.

Как уже было установлено ранее, некоторые объекты технического регулирования более опасны для окружающей среды, чем остальные. Соответственно, чтобы исключить (или хотя бы ограничить) вред, причиняемый опасными для окружающей среды объектами технического

⁸⁶ Приказ Минпромэнерго РФ от 12.04.2006 № 78 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и подготовке к принятию проектов технических регламентов»

⁸⁷ Экологический менеджмент. Руководство по включению аспектов безопасности окружающей среды в технические регламенты. ГОСТ Р 14.07-2005 // Утвержден Приказом Ростехрегулирования от 30.12.2005 № 524-ст

регулирования, необходимо принятие обязательных требований, в соответствии с которыми будет в дальнейшем оцениваться *экологическая безопасность* таких объектов.

На основании этого мы можем заключить, что экологическое требование к продукции – установленная техническим регламентом совокупность экологических характеристик вида продукции, при соответствии которым данная продукция оценивается в качестве экологически безопасной.

Определение круга объектов технического регулирования, на который распространяются экологические требования технического регламента имеет существенное значение, означает выбор видов объектов, включаемых в область применения технического регламента, и выступает одним из основных этапов разработки технических регламентов. Необходимо учитывать обязательный статус, который приобретут экологические характеристики технических регламентов, и то, что они будут распространяться строго именно на тот вид объектов, который установлен в данном регламенте. Определение области применения технического регламента осуществляется до начала основной разработки технического регламента.

Следовательно, если объект технического регулирования является потенциально опасным для окружающей среды, риск необходимо определить еще до начала непосредственной работы по подготовке проекта.

В то же время возможно возникновение ситуаций, когда в одном техническом регламенте необходимо предусмотреть требования сразу к нескольким объектам технического регулирования, так как в законодательстве нет прямых ограничений для содержания раздела «Область применения» технических регламентов.

Создание единого комплексного технического регламента, предусматривающего обобщенные экологические характеристики всех возможных видов продукции выглядит простым, но малоэффективным решением, так как в таком случае экологические характеристики,

установленные таким документом, будут чересчур усреднены и не смогут обеспечить должного уровня экологической безопасности продукции. «Золотая середина», то есть включение только нескольких разнотипных видов продукции в область применения технического регламента может оказаться обоснованным в следующих случаях:

когда разнотипные объекты имеют связанное функциональное назначение;

когда требования к таким объектам выполняются одним лицом (например, одновременно участвующим как в процессе производства продукции, так и в процессе эксплуатации средств этого производства);

если эти объекты участвуют в едином технологическом процессе⁸⁸.

К этим резонам можно добавить и следующие обоснования: если разнотипные объекты принадлежат к одному виду продукции (например: технический регламент о безопасности пищевой продукции – общие характеристики для любой пищевой продукции, и специальные технические регламенты на мясо, на молоко, etc), или в случае если разнотипные объекты представляют сходный риск.

Объектами технического регулирования могут выступать не только предметы материального мира, но и непосредственно связанные с ними технологические процессы, представляющие собой риск. В отношении процессов, непосредственно связанных с продукцией, также устанавливаются требования безопасности.

Процессы, как правило, представляют собой различные виды деятельности, протяженные во времени и имеющие начальную, промежуточную и заключительную стадии.

Связаны с требованиями к продукции следующие технологические процессы, некоторые из которых имеют особое значение в целях охраны окружающей среды:

⁸⁸ Приказ Минпромэнерго РФ от 12.04.2006 № 78 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и подготовке к принятию проектов технических регламентов»

1. *Проектирование (включая изыскания)* – этот процесс может включать в себя разработку, согласование и утверждение технического задания, разработку эскизного проекта, разработку технического проекта, разработку конструкторской документации, изготовление опытного образца, подготовку к государственным испытаниям, государственные испытания. Именно на этом этапе закладывается основа, определяются будущие экологические и другие характеристики продукции.

2. *Производство* – процесс изготовления и выпуска предприятием продукции. Этот процесс тесно связан с предыдущим, но особое значение приобретает контроль безопасности на производстве - контроль производителя за тем, чтобы вся выпускаемая продукция соответствовала установленным экологическим и другим характеристикам и требованиям.

3. *Строительство* включает в себя создание зданий, строений и сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства). В Российской Федерации Федеральным законом от 30.12.2009 N 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013) принят технический регламент о безопасности зданий и сооружений. Статья 14 этого регламента устанавливает, что здания и сооружения должны быть спроектированы таким образом, чтобы в процессе их строительства и эксплуатации не возникало угрозы оказания негативного воздействия на окружающую среду. Эта норма одновременно отсылает к первому из перечисленных процессов, а также подтверждает необходимость учета природоохранных требований не только в рамках проектирования, но и в рамках строительства зданий и сооружений. Проектная документация на здание или сооружение должна предусматривать наличие мероприятий по охране окружающей среды. Здания и сооружения как объекты связаны с требованиями охраны окружающей среды достаточно тесным образом, в частности, именно на здания приходится основное воздействие опасных природных процессов или явлений: смерчей, оползней, наводнений и пр. Соответственно, данные объекты должны выдерживать подобные виды

воздействий, при этом не провоцируя их возникновения. История знает примеры обратного, достаточно вспомнить строительство Рыбинской ГЭС и исчезновение вследствие этого города Молога.

4. *Процессы монтажа и наладки* связаны, в первую очередь, со сложными машинами и оборудованием и необходимы для его функционирования. Монтаж и наладка должны производиться таким образом, чтобы по их окончании оборудование было работоспособным, а его экологические и другие характеристики оставались неизменными.

5. *Эксплуатация* – использование продукции в соответствии с заранее определенным функциональным назначением и с учетом природоохранных требований, объектом которых она может выступать.

6. *Хранение* как процесс имеет отношение к охране окружающей среды только в том случае, если ненадлежащие условия хранения продукции могут спровоцировать нанесение вреда окружающей среде.

7. *Транспортировка.*

8. *Реализация;*

9. *Утилизация* – чаще всего под этим понятием подразумевается уничтожение продукции (ликвидация), реже - более сложный процесс промышленной утилизации, в рамках которой и комплектующие детали, и все изделие в целом могут получить «вторую жизнь»; очень важно, чтобы на протяжении всего процесса утилизации обеспечивалась безопасность здоровья человека, животных, растений и окружающей среды. В частности это касается продукции, утилизация которой может оказать вред на состояние окружающей среды - например, утилизация автомобильных шин. Еще один ярчайший пример - утилизация радиоактивных отходов, одна из самых актуальных экологических проблем мирового уровня, так как отходы ядерной энергетики образуются на всех этапах ядерного цикла.

Как видно из краткого анализа, связанные с продукцией процессы могут оказывать выраженное негативное воздействие на окружающую среду.

На наш взгляд, экологические требования к перечисленным процессам должны устанавливаться в рамках нормирования.

Таким образом, мы пришли к выводу, что экологические требования к продукции и к связанным с продукцией процессам должны быть дифференцированы. Экологические требования к продукции устанавливаются в технических регламентах, а экологические требования к процессам в документах нормирования.

Сами экологические требования к процессам проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации оказывают влияние и в отношении той продукции, для которой эти процессы применяются.

Эти два вида объектов технического регулирования (продукция и технологические процессы) тесно связаны друг с другом, так как требования к продукции должны быть сформулированы для всех стадий жизненного цикла изделия, которые соотносятся с соответствующими группами технологических процессов. Требования к технологиям должны включать не только требования к оборудованию, режимам обработки и вспомогательным материалам, но и учитывать возможные вредные воздействия свойств изделия в технологическом процессе⁸⁹.

Итак, продукция является своеобразным центром всех объектов технического регулирования, и особенное значение для охраны окружающей среды имеют ее экологические характеристики. Как правило, дополнительные экологические требования *inter alia* к процессам производства имеет смысл устанавливать только в тех случаях, когда эти процессы могут нанести ущерб безопасности окружающей среды и иным видам безопасности.

Нами теоретически определен и охарактеризован с позиции охраны окружающей среды общий круг объектов технического регулирования, установленный законодательством.

⁸⁹ Приказ Минпромэнерго РФ от 12.04.2006 № 78 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и подготовке к принятию проектов технических регламентов»

В то же время для включения любого объекта технического регулирования в область применения технического регламента необходимо в первую очередь признать данный объект опасным.

Опасным объект может быть признан, в том числе, если он послужил источником чрезвычайной ситуации, либо в процессе чрезвычайной ситуации увеличил ее масштабы, а также если объект был признан опасным в результате теоретических и/или экспериментальных исследований в области безопасности, в том числе по прогнозам глобальных изменений внешней среды⁹⁰.

Какое непосредственное воздействие перечисленные объекты технического регулирования могут оказывать на окружающую среду?

Федеральным законом «Об охране окружающей среды» определяется понятие «негативное воздействие на окружающую среду». Это воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды.

В результате синтеза норм, установленных в пункте 2 статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды», норм Постановления Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия», сведений письма Ростехнадзора от 27 октября 2008 г. № 14-07/5996 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» к видам негативного воздействия на окружающую среду отнесены:

выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ, от стационарных и передвижных источников;

сбросы загрязняющих веществ и иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты, водосборные площади, в том числе через централизованные системы водоотвода;

⁹⁰ Там же.

загрязнение недр, почв;
размещение объектов производства и потребления;
загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий;
иные виды негативного воздействия на окружающую среду.

Анализ законодательства о негативном воздействии на окружающую среду позволяет заключить, что в качестве источников негативного воздействия рассматриваются только связанные с продукцией процессы как объекты технического регулирования.

Получается, что в соответствии с формальным подходом продукция не может оказывать негативного воздействия на окружающую среду уже исходя из определения понятия «негативное воздействие», хоть им и могут быть присущи отдельные воздействия, относимые к таковым.

Так как объекты технического регулирования формально, в соответствии с терминологией, закрепленной в источниках экологического права, не могут оказывать негативного воздействия на окружающую среду, имеется два пути их теоретического осмысления и встраивания в законодательство:

либо признать, что негативное воздействие может оказываться не только производственными процессами, но и продукцией как небезопасным для окружающей среды объектом;

либо для характеристики воздействий объектов технического регулирования применять другое понятие.

В данном случае предлагаем использовать терминологию, устоявшуюся в рамках экологического права, так как она достаточно точно отражает суть воздействия на окружающую среду, оказываемого продукцией.

Также считаем целесообразным определить характер воздействия продукции как объекта технического регулирования на окружающую среду, для чего установим взаимосвязь с объектами охраны окружающей среды.

Напомним, что объектами охраны окружающей среды являются земли, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд, атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, природные объекты и природные комплексы: эти объекты защищаются от любых воздействий, которые могут повлиять на их качество и безопасность.

Трудно согласиться с позицией, закрепленной в стандарте «Экологический менеджмент. Руководство по включению аспектов безопасности окружающей среды в технические регламенты. ГОСТ Р 14.07-2005», где установлено, что экологические воздействия продукции (и положительные, и отрицательные) в значительной степени определяются входными (материальные и энергетические ресурсы, поступающие для переработки) и выходными потоками (сама продукция, промежуточная и побочная продукция, выбросы в почву и атмосферу, сточные воды, отходы и воздействия полей различной природы), которые образуются на всех стадиях жизненного цикла продукции. При разработке технических регламентов на продукцию эти потоки должны быть идентифицированы и рассмотрены. Входные и выходные потоки связаны друг с другом. Изменение одного входного потока (замена материала или используемой энергии) с целью изменения какого-либо выходного потока может влиять на другие входные и выходные потоки⁹¹.

Отрицательной стороной подобной регламентации является некоторая подмена понятий, в результате чего негативное воздействие самой продукции может быть заменено воздействиями, осуществляемыми при ее производстве.

Однако в тоже время справедливо, что для оценки опасности любого объекта технического регулирования необходимо рассмотреть сценарии потенциального действия каждого из его свойств, от которых необходимо

⁹¹ Экологический менеджмент. Руководство по включению аспектов безопасности окружающей среды в технические регламенты. ГОСТ Р 14.07-2005 // Утвержден Приказом Ростехрегулирования от 30.12.2005 № 524-ст.

обеспечить защиту⁹². Указанное справедливо и относительно экологической опасности некоторых объектов.

При оценке риска любого объекта технического регулирования для окружающей среды необходимо рассматривать все обстоятельства сложного соотношения «человек – объект технического регулирования – окружающая среда», причем в качестве вреда, нанесенного окружающей среде, рассматривать потери объектов животного, растительного мира и неживой природы (почвы, воды, воздуха) при наступлении неблагоприятного события.

Справедливо, что не все объекты технического регулирования могут оказывать негативное воздействие на окружающую среду, поэтому необходимо определить, какие из них могут оказывать такое воздействие, устанавливать для них соответствующие экологические показатели.

В связи с этим целесообразно сперва все объекты технического регулирования, которые могут оказывать негативное воздействие на окружающую среду, разделить в зависимости от вида продукции.

Разделение продукции на отдельные виды хоть и трудоемко, но в перспективе при проведении оценки рисков каждого вида продукции определять общие для данного вида «слабые места» экологического плана, и затем учитывать полученную информацию при формировании экологических характеристик технических регламентов на конкретный вид продукции или на несколько их видов.

Эту роль выполняет утвержденный Решением Комиссии Таможенного союза от 28 января 2014 г. Единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках Евразийского экономического союза.

Также при создании технического регламента целесообразно определять, с каким компонентом (или компонентами) окружающей среды данная продукция взаимодействует.

⁹² Приказ Минпромэнерго РФ от 12.04.2006 № 78 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и подготовке к принятию проектов технических регламентов»

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).

Затем необходимо выделить защищаемый интерес (идеальный показатель безопасности конкретного компонента) и определить экологическую характеристику продукции, которая этот интерес не будет нарушать.

Еxemplum, если продукция взаимодействует сразу с несколькими компонентами окружающей среды, это следует учитывать при разработке технического регламента на такую продукцию и включать в него экологические показатели, позволяющие существенно снизить воздействие данной продукции на окружающую среду.

Подводя итоги исследованию, проведенному в рамках данного параграфа, отметим следующее.

При изучении продукции как объекта технического регулирования целесообразно выделить понятие «экологические характеристики продукции» которым обозначаются черты, универсальные для определенного вида

продукции, и которым отражается степень безопасности данного вида продукции для окружающей среды.

В связи с тем, что продукция *per se* представляет собой результат какой-либо деятельности, а процесс, связанный с ней, протяжен во времени и представляет собой именно то, что обычно оказывает негативное воздействие на окружающую среду, мы выяснили, что экологические характеристики продукции и экологические требования к процессам, связанным с продукцией, должны устанавливаться различными инструментами экологического права: экологические характеристики продукции должны быть регламентированы положениями технических регламентов, а требования к связанным с продукцией процессам – инструментами экологического нормирования.

В процессе изучения связи института технического регулирования с нормами экологического права есть возможность среди всех объектов технического регулирования выделить те из них, которые могут оказывать воздействие на окружающую среду в большей или меньшей степени.

Таким образом возможно произвести дифференциацию всей продукции на различные группы. Нами выделено два основания для такой дифференциации: в зависимости от вида и затем в зависимости от взаимодействия вида продукции с различными компонентами окружающей среды.

Указанное в целом поможет устанавливать более эффективные характеристики безопасности, будет способствовать выявлению рисков продукции еще на этапе их анализа, и в перспективе может привести к общему улучшению состояния экологической безопасности продукции для окружающей среды.

§2.2. Охрана окружающей среды – цель принятия технического регламента

В данном параграфе мы рассмотрим охрану окружающей среды как одну из целей принятия технического регламента, а также некоторые иные цели принятия технического регламента в точки зрения их природоохранного значения.

Это второй шаг в исследовании природоохранного значения технических регламентов, так как, наряду с областью применения, цели принятия технических регламентов могут определять включение в технические регламенты экологических или иных характеристик продукции.

Для формирования нормативной базы, обеспечивающей построение «зеленой» экономики, цель охраны окружающей среды включается в акты в сфере технического регулирования, независимо от уровня данных актов. Насколько это оправдано?

В русском языке под словом «цель» понимается то, к чему стремятся, чего хотят достигнуть; поставленная задача, определенное намерение; назначение, смысл чего-либо предпринятого⁹³. В качестве непосредственного мотива цель направляет и регулирует человеческую деятельность⁹⁴. Цель – идеальное, мысленное предвосхищение результата деятельности. Содержание цели зависит от объективных законов действительности, реальных возможностей субъекта и применяемых средств⁹⁵.

Отметим, что понятия «цель принятия технического регламента» и «цель технического регулирования» не совпадают между собой. Последняя имеет более широкое значение. Глобально целями технического регулирования можно назвать: установление общего режима безопасности продукции (сюда входят все цели, в которых принимаются технические регламенты), снижение или ликвидация технических барьеров в торговле,

⁹³ Ефремова Т.Ф. Современный толковый словарь русского языка: В 3 т. М.: Астрель, 2006.

⁹⁴ Большой энциклопедический словарь. Серия "Современная энциклопедия". М.: АСТ, 2008.

⁹⁵ Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А. М. Прохоров. – 4-е изд. – М.: Сов. энциклопедия, 1986.

снижение административной нагрузки на бизнес, создание предпосылок для устойчивого инновационного развития промышленности. В то же время окончательной прагматической целью (предполагаемым конечным результатом) технического регулирования является непосредственно принятие технических регламентов.

Однако принятие самих технических регламентов имеет цели другой направленности.

Представляется, что в цель принятия технического регламента – это определенный набор ценностей, нуждающихся в охране и защите от неблагоприятного воздействия объектов технического регулирования.

Необходимо отметить, что в теоретическом осмыслении целей принятия технических регламентов можно выделить 3 уровня: международный, региональный и национальный, в зависимости от уровня актов, в которых данные цели декларируются. Это необходимо для того, чтобы проследить соответствие целей каждого уровня, их сходство и различие.

Международный уровень.

Соглашением по техническим барьерам в торговле, заключенным в рамках ВТО установлено, что законными целями принятия технических регламентов признаются:

- требования национальной безопасности;
- предотвращение обманной практики;
- защита здоровья и безопасности людей;
- защита жизни или здоровья животных и растений;
- охрана окружающей среды.

Этот список целей не является исчерпывающим, он скорее модельный, и может быть подробнее детализирован в законодательстве отдельных стран, ратифицировавших данное Соглашение и сделавших его частью своей национальной системы права.

Имплементация данного перечня в конкретном государстве или объединении предполагается в сторону расширения их смысла и количества, а не наоборот. Перечень целей может быть расширен как по причине географических или климатических факторов того или иного государства, так и в зависимости от отдельных приоритетов обеспечения национальной безопасности.

Определение минимального перечня целей, который, при необходимости, может быть модифицирован, имеет определяющее значение: система технического регулирования, созданная в рамках нормативно-правовых актов Всемирной торговой организации часто становится основой для создания и развития систем технического регулирования на региональном и национальном уровнях регулирования.

Региональный уровень.

Цели принятия технических регламентов указаны также и в Договоре о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года.

Перечень целей совпадает с установленным в рамках ВТО. Договором в части 1 статьи 52 также установлено, что технические регламенты Союза принимаются в том числе и в целях защиты окружающей среды, обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения. Список целей, установленный Договором, является закрытым, а его изменение возможно только посредством включения изменений в Договор в соответствии с установленной процедурой.

Национальный уровень.

В Российской Федерации Федеральным законом «О техническом регулировании» список целей принятия технических регламентов, установленный Соглашением по техническим барьерам в торговле ВТО, точно так же, как и в Договоре о Евразийском экономическом союзе, дополнен целями защиты имущества физических и юридических лиц и обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения. В остальном перечень целей остался без изъятий, и цель охраны окружающей среды также

поддерживается российским законодательством. Перечень целей, установленный в российском законодательстве, является закрытым, что установлено пунктом 2 статьи 6 указанного закона: принятие технических регламентов в иных целях не допускается.

Технические регламенты в Российской Федерации могут приниматься, в том числе, и в целях охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений, обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения.

В целом, проведенный анализ положений источников технического регулирования разных уровней (международного, наднационального, национального) показывает, что на всех уровнях регулирования технические регламенты принимаются в том числе в целях охраны окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений, а также с целью ресурсосбережения. Таким образом закрепляется возможность использования технических регламентов в качестве одного из инструментов охраны окружающей среды. Эта черта одновременно является показателем того, что система технического регулирования обладает чертой преемственности, является стройной и централизованной, и в данном аспекте выстроена на основе положений права ВТО.

Для того, чтобы подробнее разобраться в содержании целей технических регламентов рассмотрим как их научное, доктринальное, так и их практическое значение.

Охрана жизни животных и (или) растений включает, кроме предотвращения непосредственных угроз конкретным видам животных, также и вопросы предотвращения распространения инфекционных заболеваний растений и защиты территорий от распространения болезней растений.

Законодательством о техническом регулировании, как в Российской Федерации, так и на уровне Евразийского экономического союза, среди иных целей принятия технических регламентов указывается цель защиты жизни или здоровья животных и растений. Цель в указанной формулировке явно

перекочевала из зарубежных документов в сфере технического регулирования (англ. animal or plant life or health). За рубежом эти слова являются достаточно устоявшимися, используются не только в источниках в сфере технического регулирования, но и в иных, например, неоднократно использован в Директиве совета Европейского союза 2008/120/ЕС от 18 декабря 2008 года, устанавливающей минимальные стандарты для защиты свиней.

Насколько она реализуема в рамках эколого-правового регулирования Российской Федерации?

Что касается растений, в связи с их неодушевленностью, утверждать об их «жизни и здоровье» представляется некорректным.

С животными вопрос сложнее.

В соответствии с подходами, установленными в российском экологическом, природоресурсном, аграрном и гражданском праве, животные и растения рассматриваются в качестве объектов правоотношений. Соответственно возникает вопрос, можно ли признать за указанными объектами возможность обладания жизнью и здоровьем – характеристиками, традиционно присущими человеку как субъекту правоотношений, не противоречит ли это положение иному законодательству Российской Федерации.

Статьей 137 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что к животным применяются общие правила об имуществе постольку, поскольку законом и иными правовыми актами не установлено иное. И далее отмечается: при осуществлении прав не допускается жестокое обращение с животными, противоречащее принципам гуманности.

Статья 137 ГК РФ относит животных к имуществу, распространяя на них право собственности, запрещая жестокое обращение с животными, противоречащее принципам гуманности. Но ясности в общую классификацию, о которой мы говорим, нормы ГК РФ внести не могут. Чтобы уяснить, какие именно животные имеются в виду в статье 137 ГК РФ, необходимо сопоставить ее с другими нормами Кодекса, которые о них упоминают. Так, в

статьях 230, 231, 232 и 241 ГК РФ говорится только о домашних животных. Основным критерием, позволяющим отличить дикое животное от одомашненного или иного, служит среда его обитания. Для того чтобы быть задействованным в гражданском обороте, животное обязательно должно быть обособлено, поскольку объектом гражданского права (имуществом) может выступать только животное, в отношении которого субъект права (хозяин) осуществляет права владения, пользования и распоряжения. Следовательно, нормы ГК РФ распространяются на животных, но лишь на тех, которые имеют (или должны иметь) владельца (собственника). В то же время и дикое по природе животное, например волк, медведь или лисица, может быть объектом права собственности, если содержится обособленно, в неволе⁹⁶.

В указанной статье Гражданским кодексом животные напрямую не отделяются от иных объектов правоотношений, но и не указано обратного. Более того закреплено, что общие правила об имуществе не применяются только если законами иными правовыми актами устанавливается иное. В то же время нормой признается то, что животные могут испытывать страдания от жестокого обращения человека.

Целесообразно согласиться с Е.В. Евсеевым в том, что под животными в статье 137 ГК РФ понимаются любые животные, принадлежащие лицу на каком-либо определенном праве .

Иногда животных относят к категории одушевленных вещей или предметов .

Однако в отношении данного вопроса следует отметить, что положения технических регламентов не затрагивают вопросов имущественных отношений с животными как объектами правоотношений, их оборота. В то же время мы не можем утверждать, что за животными признается право на жизнь и здоровье, либо что это право защищается, в связи с отсутствием соответствующих норм.

⁹⁶ Ю.В. Иванова. России нужен цивилизованный Федеральный закон о животных (интервью с Д.Б. Гороховым). Журнал "Адвокат", 2015, № 9.

В связи с изложенным считаем целесообразным не выходить за пределы норм законодательства и при дальнейшем исследовании будем рассматривать животных в качестве объектов правоотношений, а не субъектов, обладающих защищаемым правом на жизнь и здоровье.

Возможно ли в отношении животных как объектов правоотношений применять понятия «жизнь», «здоровье»?

Понятие «здоровье животных» не используется ни в Федеральном законе от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», ни в Федеральном законе от 3 августа 1995 г. № 123-ФЗ «О племенном животноводстве».

В то же время нельзя сказать, что формулировка «здоровье животных» не используется в законодательстве совсем. Отметим, что данный термин применяется, например, в Законе Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии», где статьей 13 «Содержание, кормление и водопой животных, их перевозка или перегон» установлено, что помещения, предназначенные для временного или постоянного содержания животных, по своей площади и оборудованию должны обеспечивать благоприятные условия для их здоровья, а предприятия, учреждения, организации и граждане - владельцы животных обязаны обеспечивать их кормами и водой, безопасными для здоровья животных и окружающей среды, соответствующими ветеринарно-санитарным требованиям и нормам. Статьей 14 указанного Закона установлено, что к ввозу в Российскую Федерацию допускаются здоровые животные, а также продукция животного происхождения, полученная от здоровых животных.

Соответственно, иных упоминаний именно о здоровье животных в отечественном законодательстве не имеется. Понятие «жизнь животных» не используется вообще.

В отношении продуктивных сельскохозяйственных животных предусмотренные статьями 127 и 241 ГК РФ требования гуманного обращения и защиты от жестокости, безусловно, нуждаются в конкретизации нормами

специального законодательства. Однако все ограничивается упоминанием в статье 19 Технического регламента Таможенного союза "О безопасности пищевой продукции" о том, что убой таких животных должен осуществляться способами, обеспечивающими гуманное обращение⁹⁷. При этом ни в одном из действующих нормативных правовых актов такие способы не определены⁹⁸.

Понятия «жизнь и здоровье растений» также не используется ни в Лесном кодексе Российской Федерации, ни в Федеральном законе от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ «О семеноводстве», ни в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. N 206-ФЗ «О карантине растений»⁹⁹.

С связи с этим вместо «защита жизни и здоровья животных и растений», на наш взгляд, можно использовать просто «защита».

Другим немаловажным вопросом является следующий: на каких именно животных распространяется защита.

Вопрос немаловажен. Так М.И. Брагинский, например, отметил, что положения статьи 137 Гражданского кодекса к домашним или по крайней мере одомашненным животным, и потому не распространяются на животных, находящихся в состоянии естественной свободы .

Закон «О животном мире» распространяется на совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.

Федеральным законом Российской Федерации от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» (далее - закон «О животном мире») установлено, что животный мир представляет из себя совокупность организмов всех видов диких животных, находящихся в состоянии естественной свободы.

⁹⁷ Ю.В. Иванова. России нужен цивилизованный Федеральный закон о животных (интервью с Д.Б. Гороховым). Журнал "Адвокат", 2015, № 9.

⁹⁸ Минина Е.Л. Проблемы правового регулирования обращения с животными // Журнал российского права. 2014, № 12.

⁹⁹ Горохов Д.Б., Горохова Ю.В. Животные и растения – субъекты права по законодательству Российской Федерации: констатация абсурда или научное открытие? «Адвокат», 2016, № 11.

Животный мир, при этом, одновременно является неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, и природным ресурсом, важным компонентом биосферы. Средой обитания объектов животного мира, т.е. животных является природная среда, в которой они обитают в состоянии естественной свободы.

Нормами статьи 22 закона «О животном мире» прямо установлено, что любая деятельность, в том числе совершенствование существующих и внедрение новых технологических процессов, должна осуществляться при наличии гарантий сохранения среды обитания объектов животного мира. К запрещенным процессам данным законом отнесены: хранение и применение ядохимикатов, удобрений и других опасных для животного мира и среды их обитания материалов, сырья и отходов производственной деятельности без осуществления мер, гарантирующих предотвращение заболеваний и гибели объектов животного мира, а также ухудшение среды их обитания. Удобрения, химическая продукция и средства защиты растений являются видами продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования, то есть данное положение напрямую соотносится с техническим регулированием.

В то же время в сферу действия Федерального закона «О животном мире» не входят общественные отношения в области охраны и использования сельскохозяйственных и иных одомашненных животных.

Закон «О ветеринарии» распространяется на сельскохозяйственных, домашних, зоопарковых и других животных, пушных зверей, птиц, рыб и пчел.

В настоящее время можно выделить две группы животных: животные как объекты животного мира (т.е. дикие животные, постоянно или временно населяющие территорию РФ и находящиеся в состоянии естественной свободы, относящиеся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ); животные, не относящиеся к объектам животного мира.

Критериями, позволяющими отличить дикое животное от одомашненного или иного, как правило, служит среда его обитания, либо же его принадлежность какому-либо лицу на определенном праве собственности.

В то же время нельзя не отметить позицию А.А. Мохова и Д.Э. Копылова о том, что в природе не имеется непреодолимой границы между видами диких, домашних и одомашненных животных, между ними происходит постоянный обмен биоматериалами (как возбудителями болезней, так и генетическим материалом).

Федеральный закон «О техническом регулировании» не выделяет в отдельности какой-либо отдельный вид животных, то же касается и положений о технических регламентах, установленных Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года.

Интересно, что в проекте технического регламента Таможенного союза «О безопасности кормов и кормовых добавок» применяется следующее понятие: животные – все виды домашних, диких, зоопарковых, цирковых, лабораторных, декоративных, пушных, морских животных и других гидробионтов, птиц, пчел, рыб. В данном случае все же не до конца ясно, почему в одном списке приведены дикие и морские животные (которые могут находиться в состоянии естественной свободы, как и дикие животные) – животные, которые могут самостоятельно добывать пропитание и не нуждаются в отдельных кормах; почему в таком случае отдельно указываются пчелы и не указаны насекомые, к которым пчелы относятся *inter alia*.

В то же время подобный подход, на наш взгляд, в определенной степени отражает универсальность рассматриваемой цели. Это выражается в первую очередь в возможности следующего предположения: термин «животные» используется как общее, собирательное понятие, включающее в себя все многообразие животных с точки зрения зоологии, без определенных различий и дополнительной классификации.

Из этого возникает следующая проблема: если защитные нормы технических регламентов распространяются на все виды животных, в том

числе на домашних животных, в российском законодательстве охрана животного мира, ветеринария, обращение животных представляют собой нормы различных отраслей и подотраслей законодательства. Это рождает определенную проблему реализации положений технических регламентов, может привести к недостаткам понимания и применения норм, нарушениям.

В данном случае, принимая во внимание явное несоответствие формулировки «защита жизни или здоровья животных и растений», используемой в качестве цели принятия технических регламентов устоявшимся подходам иных отраслей законодательства, в качестве единственного способа решения указанной проблеме можно рассматривать только внесение изменений в существующее законодательство.

Принимая во внимание то, что животные и их генетический фонд являются объектами охраны окружающей среды, а их охрана является частью охраны окружающей среды, с точки зрения теории экологического права корректнее объединить цель охраны жизни или здоровья животных и растений с целью охраны окружающей среды, так как в конечном итоге охрана окружающей среды включает в себя защиту жизни и здоровья животных и растений и по предмету представляет собой одну общую категорию экологического права.

В то же время мы не можем рассматривать исключение данной формулировки (защиты животных и растений) из текста нормы в качестве целесообразного выхода из положения, в связи с возможностью несоответствия данной нормы положениям, принятым в рамках ВТО.

Учитывая вышеуказанное, в целях корректной имплементации данного положения в российское законодательство, «жизнь и здоровье» как спорные понятия применительно к животным и растениям в контексте российского законодательства, на наш взгляд, могут быть исключены. Также, 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 формулировки и чтобы полнее

очертить круг объектов, нуждающихся в защите посредством принятия технических регламентов, эту цель необходимо изложить следующим образом: «защита объектов растительного, животного мира и иных организмов».

Одновременно отмечаем, что животные и растения, находящиеся в собственности физических и юридических лиц, также подлежат защите посредством принятия технических регламентов, в соответствии с целью защиты имущества физических и юридических лиц, которая также указана в пункте 1 статьи 6 Федерального закона «О техническом регулировании».

Цель энергоэффективности и ресурсосбережения чаще всего рассматривается в единой связке, как общая цель, имеющая отношение к энергетическому комплексу. Однако провести различие между первым и вторым все же необходимо.

Термин «ресурсосбережение» в законодательстве Российской Федерации не новый. ГОСТ Р 52104-03 «Ресурсосбережение. Термины и определения» устанавливает термины и определения основных понятий по организации, проведению и нормативно-техническому обеспечению работ в сфере ресурсосбережения при обращении с ресурсами биосферы и техносферы и распространяется на материальные и энергетические ресурсы, включая вторичные материальные ресурсы, используемые в народнохозяйственных целях. Стандарт не распространяется на проблемы ресурсосбережения, относящиеся к радиационному, биологическому и военному профилям работы.

Под ресурсами понимаются используемые и потенциальные источники удовлетворения потребностей общества. Укрупненно ресурсы можно разделить на материальные и энергетические (первичные и вторичные), интеллектуальные, трудовые, информационные, финансовые, временные, традиционные и нетрадиционные. Ресурсами могут выступать кадры, инфраструктура, производственная среда, природные и финансовые ресурсы,

материальные и нематериальные ресурсы, механизмы, содействующие инновационным постоянным улучшениям (ГОСТ Р ИСО 9004).

Ресурсосбережение – это организационная, экономическая, техническая, научная, практическая и информационная деятельность, методы, процессы, комплекс организационно-технических мер и мероприятий, сопровождающих все стадии и направленных на рациональное использование и экономное расходование ресурсов. В рамках ресурсосбережения различают энергосбережение и материалосбережение. Ресурсосбережение снижает объемы отходов, сбросов и выбросов, что в свою очередь уменьшает их негативное воздействие на человека и окружающую среду¹⁰⁰.

Низкое качество продукции – самый опасный вид расточительства различных ресурсов, исключая повышение эффективности общественного производства¹⁰¹. Эти слова одинаково справедливы и по отношению к ресурсосбережению как части охраны окружающей природной среды и, в частности, охраны природных ресурсов.

Соответственно, производство продукции должно выполняться с рациональным использованием и экономным расходованием всех видов ресурсов (вещества, энергии) при сохранении безопасности воздействия на человека и окружающую среду.

В связи с изложенным представляется целесообразным объединить цель ресурсосбережения и охраны окружающей среды, так как фактически охрана окружающей среды включает в себя и ресурсосбережение¹⁰².

Цель охраны окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений закреплена как в Конституции Российской Федерации, устанавливающей право каждого на благоприятную окружающую среду, так и

¹⁰⁰ ГОСТ Р 52104-03 «Ресурсосбережение. Термины и определения»

¹⁰¹ Хозяйственное право: Учебник / В.К. Мамутов, Г.Л. Знаменский, В.В. Хахулин и др.; Под ред. В.К. Мамутова. Киев: Юринком Интер, 2002.

¹⁰² В дальнейшем для обозначения комплекса понятий будет использоваться общий термин «цель охраны окружающей среды».

в международных документах, в том числе – в актах в сфере технического регулирования.

Согласно статье 1 Федерального закона от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", охрана окружающей среды заключается в деятельности органов государственной власти РФ, органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Окружающая среда обитания человека представляет собой часть естественной природной среды, которая в результате взаимодействия общества и природы преобразуется в новую структуру, которая содержит в себе как элементы естественной среды, так и искусственно созданные элементы, в том числе - продукты хозяйственной деятельности. Окружающая среда характеризуется сложным переплетением природных и социальных факторов, отражающих особенности взаимоотношений человека, природы и общества под воздействием научно-технической революции¹⁰³.

Возникшие к середине XX в. проблемы обеспечения рационального природопользования и окружающей человека среды проживания обусловили формирование на европейском и североамериканском континентах новой отрасли знаний, права и законодательства, связанной с названием «окружающая природная среда». В международных актах и в национальном законодательстве государств этих континентов в «окружение» человека порой включались, прежде всего, природные условия, в также антропогенные, то есть созданные человечеством объекты и факторы в виде производств, транспорта, условий труда и сопутствующих ему обстоятельств, а порой и

¹⁰³ Кузнецова Н.В. Экологическое право: Учебное пособие. – М. : Юриспруденция, 2000.

криминогенной среды, т.е. всего того, что может окружать человека и влиять на здоровье и качество его жизни¹⁰⁴.

Однако следует ли в рамках технического регулирования толковать данное понятие так же широко?

О.И. Крассов определяет понятие «окружающая среда» как естественную природную среду обитания человека, при этом понятия «окружающая среда» и «окружающая природная среда» могут использоваться в качестве синонимов, при условии, что речь идет только о природе, природной среде. Окружающая среда рассматривается в качестве естественной среды обитания человека, в нее включаются как природные, природно-антропогенные, так и антропогенные объекты¹⁰⁵.

С.А. Боголюбов отмечает, что в рамках экологии и экологического права речь всегда идет об окружающей *природной* среде. Принимается во внимание только природная сторона места обитания человека и той среды, которая его окружает¹⁰⁶.

Относительную точку в данном дискурсе ставит понятие «окружающая среда», которое содержится в Федеральном законе Российской Федерации «Об охране окружающей среды». Указано, что окружающая среда представляет собой совокупность природных, природно-антропогенных и антропогенных объектов.

Под охраной окружающей среды, в соответствии с Руководством Международной организации по стандартизации (ИСО/МЭК) 2:2004, а также стандартом ГОСТ Р 1.12-2004 понимается защита окружающей среды от негативного воздействия продукции, работ (процессов) и услуг, то есть она направлена на обеспечение защиты окружающей среды от воздействий, исходящих от продукции и процессов ее проектирования, производства, наладки, монтажа, эксплуатации, перевозки, хранения, реализации и

¹⁰⁴ Институты экологического права / С.А. Боголюбов и до. – М. : Эксмо, 2010. - стр. 47.

¹⁰⁵ Экологическое право: учебник / О.И. Крассов. – 2-е изд., пересмотр. – М. : Норма, 2010 – 672 с.

¹⁰⁶ Экологическое право : учебник для бакалавров / под ред. С.А. Боголюбова. - М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2013.

утилизации. При этом должен учитываться вред, наносимый как людям, проживающим рядом с опасным объектом, так и животному и растительному миру, имуществу, постройкам и сооружениям.

Несмотря на то, что в теории и на практике сформировались определенные подходы к терминологическому аппарату, исходя из анализа некоторых технических регламентов можно сделать вывод о том, что в доктрине экологического права сформировалось два подхода к определению понятия «окружающая среда»: узкое (когда речь идет исключительно о природной среде), которое наиболее часто используется в наши дни, и широкое (когда в это понятие включаются также и антропогенные объекты, составляющие единое целое с природными циклами), которое, в том числе, закреплено в Федеральном законе Российской Федерации «Об охране окружающей среды».

В целом на основании проведенного анализа возможно заключить следующее.

Цель охраны окружающей среды, при учете установленной нами комплексности данного понятия, не совсем соответствует понятию «охрана окружающей среды», приведенному в Федеральном законе «Об охране окружающей среды».

Декларирование охраны окружающей среды как цели принятия технического регламента скорее указывает на то, что окружающая среда в дискурсе технического регулирования признается в качестве отдельного блага, которое нуждается в дополнительной охране и защите, подчеркивается ее особенное значение.

Мы хотели бы отметить, что такой подход полностью соответствует общим принципам устойчивого развития, закрепленным в Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию¹⁰⁷. В контексте технического

¹⁰⁷ Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 года.

регулируемого в частности необходимо обратить внимание на следующие принципы¹⁰⁸.

Принцип 4. Для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него.

Данный принцип, на наш взгляд, представляет собой наилучшее объяснение целесообразности включения цели охраны окружающей среды в перечень целей принятия технических регламентов. Мы можем заключить, что принятие технических регламентов, как основной механизм технического регулирования, представляет собой один из видов деятельности, направленных на дальнейшее развитие и улучшение благосостояния человечества. Закономерно, что охрана окружающей среды включена в этот процесс уже на уровне декларирования целей.

Принцип 8. Для достижения устойчивого развития и более высокого качества жизни для всех людей государства должны сократить масштабы нерациональной практики производства и потребления и искоренить ее и поощрять соответствующую демографическую политику.

Одним из принципов технического регулирования является свобода конструкторской и производственной мысли: установленные экологические и иные характеристики продукции достигаются, как правило, без ограничительных требований к конструкции или наличию производственного оборудования. Фактически, последние параметры, как и некоторые другие параметры продукции, не относящиеся к безопасности продукции, определяются производителем самостоятельно, с учетом существующих требований и экономических механизмов. Особенное значение это приобретает в контексте идеи устойчивого развития и охраны окружающей среды, и вследствие этого техническое регулирование становится

¹⁰⁸ Принципы приводятся в соответствии с текстом Декларации, опубликованном в источниках: Действующее международное право. Т. 3. – М.: Московский независимый институт международного права, 1997. Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2.- М.: БЕК, 1996.

существенным фактором пусть и не для ликвидации нежизнеспособных моделей производства и потребления, а для преобразования их в более безопасные для окружающей среды.

Принцип 11. Государства принимают эффективные законодательные акты в области окружающей среды. Экологические стандарты, а также цели и приоритеты хозяйственной деятельности должны отражать условия в области окружающей среды и развития, в отношении которых они применяются. Стандарты, применяемые некоторыми странами, могут не соответствовать интересам других стран и быть сопряжены с необоснованными экономическими и социальными издержками для них, в частности развивающихся стран.

При толковании данного принципа необходимо отметить, что английское «standard» в настоящее время в зависимости от контекста может переводиться и как «стандарт», и как «технический регламент».

Таким образом включение охраны окружающей среды как цели принятия технических регламентов и включение экологических характеристик в число характеристик продукции отвечает основным международным ориентирам в области устойчивого развития.

Отдельное значение в данном случае приобретают международные организации, региональные объединения, позволяющие объединить, унифицировать требования для применения на территориях нескольких государств, и в частности Евразийский экономический союз, в рамках которого разработана и продолжает разрабатываться нормативная база, позволяющая применять единые меры технического регулирования в пределах пяти государств – членов.

Данный принцип дополнительно подтверждает, что меры технического регулирования, как механизм охраны окружающей среды на национальном и региональном уровне воздействия, должны быть направлены на прогрессивное развитие, положительно влияющие на взаимоотношения элементов системы «общество–окружающая среда», а не представлять собой

«усредненные значения» в угоду развитию предпринимательства без учета экологической обстановки.

В случае, если объекты технического регулирования могут оказывать негативное воздействие на окружающую среду, цель охраны окружающей среды дополнительно фиксируется в тексте технического регламента. Как правило, это положение декларируется в статье «Область применения» технического регламента.

Дополнительное закрепление целей принятия технического регламента в тексте технического регламента представляется вполне оправданным. Отсутствие законодательно закрепленных целей в какой-то степени осложняет и оценку эффективности действия Закона, поскольку одним из необходимых условий определения эффективности норм права является оценка результатов их действия с точки зрения полноты реализации целей, поставленных законодателем¹⁰⁹.

В рамках Таможенного союза было принято 34 технических регламента, 28 из которых вступили в силу. Не каждый из этих технических регламентов декларирует цель охраны окружающей среды: из 28 технических регламентов, вступивших в законную силу на территории государств-членов Таможенного союза (Евразийского экономического союза), в тексте только 16 из них в качестве среди прочих целей принятия указана цель охраны окружающей среды.

Однако свою практическую реализацию цель охраны окружающей среды получает только при включении в текст технического регламента соответствующих экологических характеристик продукции. От уровня этих требований зависит эффективность реализации данной цели.

В законодательстве о техническом регулировании определенность правовых предписаний приобретает особое значение, поскольку обеспечить

¹⁰⁹ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003.

достижение целей технического регулирования может только ясность технического регламента, его понятность для правоприменителей.

Неопределенность соответствующих норм может привести к произволу государственных органов и должностных лиц в их отношениях с хозяйствующими субъектами и, следовательно, к нарушению принципа равенства перед законом, что не согласуется с принципом правового государства (ч. 1 ст. 1 Конституции РФ). Именно такая неопределенность, сложившаяся на момент принятия Закона в системе технического регулирования, - наличие множества норм, имеющих одинаковую юридическую значимость и по-разному трактующих одни и те же вопросы, положение, когда контрольно-надзорные органы по собственному усмотрению решают, какие нормы следует проверять, а какие нет, - обусловила необходимость реформирования этой системы¹¹⁰.

Резюмируя данный параграф, мы хотели бы отметить следующее.

Цель охраны окружающей среды является законной целью принятия технических регламентов, так как зафиксирована во всех источниках норм технического регулирования на международном, наднациональном и национальном уровнях.

Данная цель в контексте технического регулирования имеет, скорее декларационное значение: она указывает на то, что техническое регулирование, как частный случай реализации принципов устойчивого развития, может являться инструментом охраны окружающей среды.

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

Эта цель может быть истолкована как принятие, изменение и отмена технических регламентов при условии сохранения и восстановления

¹¹⁰ В.Ю. Лукьянова. Юридические презумпции в законодательстве о техническом регулировании. Законодательство и экономика, 2006, № 10.

благоприятной окружающей среды и ее защиты от негативного воздействия объектов технического регулирования.

Указание в тексте технического регламента цели охраны окружающей среды говорит о том, что данный технический регламент имеет природоохранное значение и предполагает, что в содержании технического регламента найдут отражение соответствующие экологические характеристики, применение которых на практике позволит данную цель реализовать.

§2.3. Практика установления экологических требований к продукции

Определение объектов технического регулирования, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду в техническом регламенте, а также то, что принятие технического регламента может быть нацелено на охрану окружающей среды, не являются единственным следствием экологизации в данной сфере. Основа для реализации этой цели закладывается посредством установления экологических требований к продукции. Экологические требования к продукции могут указываться в разделе «Требования безопасности» технического регламента, а также в приложениях¹¹¹ к техническому регламенту (при наличии приложений).

Наша задача заключается в том, чтобы подробно рассмотреть некоторые принятые и вступившие в силу технические регламенты Таможенного союза и сделать вывод о характере экологических требований, а также об общих закономерностях указания этих требований в технических регламентах.

В международной практике не закреплены подходы к определению содержания технических регламентов, но в то же время требования

¹¹¹ Как правило, в приложениях к техническому регламенту приводятся требования безопасности, которые, по каким-либо причинам не были указаны в основном тексте. Чаще всего их не указывают в основном тексте по причине их объемности, либо из-за того, что требования предусматривают установление конкретных показателей, которые целесообразнее приводить в виде таблицы.

технического регламента должны иметь вид определенных технических показателей безопасности, то есть – конкретных экологических характеристик.

Для поиска ответа на этот вопрос обратимся к Федеральному закону Российской Федерации «О техническом регулировании». Статьей 7 Закона установлено, что минимально необходимые требования (с учетом степени риска причинения вреда) должны обеспечивать определенные виды безопасности. Данный перечень видов безопасности является открытым, что подтверждается последним абзацем пункта 1 данной статьи. Более того, другие виды безопасности, которые должны обеспечиваться требованиями технического регламента, должны соответствовать целям, в которых принимается данный технический регламент.

Представляется целесообразным разделить все виды безопасности на две группы: общие (основные) и факультативные (дополнительные). Общие (основные) виды безопасности, закрепляемые требованиями технического регламента – это, в частности, перечисленные в федеральном законе «О техническом регулировании» безопасность излучений, биологическая безопасность, взрывобезопасность, механическая безопасность, пожарная безопасность, безопасность продукции (технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте), термическая безопасность, химическая безопасность, электрическая безопасность, радиационная безопасность населения, и другие. В группу факультативных (дополнительных) видов безопасности целесообразно включить те виды безопасности, которые не перечислены выше, но соответствуют законным целям принятия технического регламента.

Следуя этой логике, цели охраны окружающей среды должно соответствовать приведение в техническом регламенте экологических требований к объектам технического регулирования. Экологическая безопасность продукции в данном случае будет выступать факультативным (дополнительным) видом безопасности.

Означенный подход нашел свое отражение на практике. В частности, в качестве примера возможно использовать технический регламент Российской Федерации Федеральный закон от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». Данным регламентом установлены минимальные требования безопасности к зданиям и сооружениям, в том числе - требования безопасного воздействия на окружающую среду. В статье 32 технического регламента Российской Федерации этот тезис изложен подробнее: предотвращение или минимизация негативного воздействия на окружающую среду обеспечивается специальными мероприятиями по охране окружающей среды. Указанные мероприятия, в свою очередь, содержатся в проектной документации. Подобное встречается и в некоторых других технических регламентах.

Дополнительно отметим, что практика применения данного принципа используется не только на национальном уровне, но и на региональном¹¹², при принятии технических регламентов Таможенного союза: например, раздел 4 «Требования к экологической безопасности» технического регламента Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств»¹¹³.

В первой главе данного исследования нами установлено, что экологическая безопасность – базовая и неотъемлемая характеристика окружающей среды, в целом отражающая пригодность окружающей среды для жизнедеятельности человека. Окружающая среда и жизненно важные интересы человека должны быть защищены от возможного негативного воздействия любой деятельности с использованием объектов технического регулирования, либо от самостоятельного воздействия таких объектов на окружающую среду.

112 В рамках данного исследования термин «региональный» употребляется для обозначения евразийской экономической интеграции, так как в соответствии с пунктом 2 статьи 1 Договора о Евразийском экономическом союзе Евразийский экономический союз является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью.

113 Принят Решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 877. Вступил в силу с 1 января 2015 года.

Целесообразно использование данного термина и в сфере технического регулирования, но – с введением дифференциации по объекту, в связи с чем мы допустили, что понятие экологической безопасности может применяться и к продукции как объекту технического регулирования. Тем более, что подобные требования безопасности могут содержаться в отдельных документах – технических регламентах.

Термин «экологическая безопасность», применительно к объектам технического регулирования, как уже было указано, означает соответствие таких объектов общим нормам о техническом регулировании, закрепленным в соответствующих нормативных правовых актах; соответствие объектов специальным требованиям соответствующего технического регламента, соответствие объектов требованиям охраны окружающей среды, установленным в специальном законодательстве.

Экологическая безопасность объектов технического регулирования которая может подтверждаться, в том числе, путем применения инструмента оценки соответствия.

Экологическая безопасность обеспечивается посредством принятия экологических требований, которые включают в себя различного рода экологические характеристики.

Экологические характеристики на практике представляют собой показатели (физические, химические или иные).

Для целей исследования в качестве эмпирической базы были отобраны следующие технические регламенты:

1. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 028/2012 «О безопасности взрывчатых веществ и изделий на их основе»;
2. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 013/2011 «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и мазуту»;
3. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 010/2011 «О безопасности машин и оборудования»;

4. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 016/2011 «О безопасности машин и оборудования, работающих на газообразном топливе»;

5. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 012/2011 «О безопасности оборудования для работы во взрывоопасных средах»;

6. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 026/2012 «О безопасности маломерных судов»;

7. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 019/2011 «О безопасности средств индивидуальной защиты»;

8. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 005/2011 «О безопасности упаковки»;

9. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 009/2011 «О безопасности парфюмерно-косметической продукции»;

10. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции»;

11. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 029/2012 «Требования безопасности пищевых добавок, ароматизаторов и технологических вспомогательных средств»;

12. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 015/2011 «О безопасности зерна»;

13. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 030/2012 «О требованиях к смазочным материалам, маслам и специальным жидкостям»;

14. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 033/2013 «О безопасности молока и молочной продукции»;

15. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 034/2013 «О безопасности мяса и мясной продукции»;

16. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 025/2012 «О безопасности мебельной продукции».

Итак, в 16 технических регламентах, принятых в рамках Таможенного союза среди целей их принятия указана охрана окружающей среды. Именно эти технические регламенты составляют базу исследования в данном параграфе.

Технические регламенты принятые после преобразования Таможенного союза и Единого экономического пространства в Евразийский экономический союз (29 мая 2014 года) нами не рассматривались и не включались в общую выборку, в связи с тем, что Евразийский экономический союз является преемником Таможенного союза, что касается и технических регламентов.

Почему в качестве практического материала были выбраны именно технические регламенты наднационального объединения?

Технические регламенты Таможенного союза разрабатывались и принимались так, чтобы их требования могли иметь прямое применение во всех государствах-членах, следовательно, их структура и содержание максимально унифицированы. На таком материале яснее видны общие закономерности, отличия заметно выделяются.

Последовательно рассмотрим каждый из них с позиций экологического права применительно к уже исследованным аспектам технического регулирования.

Требования технического регламента **«О безопасности взрывчатых веществ и изделий на их основе»** распространяется на следующие объекты, которые могут оказывать влияние на окружающую среду: взрывчатые вещества и изделия на их основе, разрабатываемые (проектируемые) и изготавливаемые для использования энергии взрыва в промышленных целях; взрывчатые вещества, непосредственно не применяемые для использования энергии взрыва в промышленных целях, а используемые для производства взрывчатых веществ и изделий, за исключением инициирующих взрывчатых веществ; эмульсии и матрицы окислителя на основе нитрата аммония, разрабатываемые (проектируемые) и изготавливаемые для получения водоэмульсионных и водногелевых взрывчатых веществ.

В данном техническом регламенте экологические требования касаются не только непосредственно самих объектов технического регулирования, но и документации, которая поставляется вместе с взрывчатыми веществами и изделиями на их основе. Например, руководство (инструкция) по применению взрывчатого вещества должно содержать следующую информацию: требования безопасности при обращении с взрывчатыми веществами и изделиями на их основе (предельно допустимые концентрации вредных веществ в воздухе рабочей зоны, характер действия веществ на организм человека, меры и средства защиты от вредного воздействия, средства пожаротушения).

Это имеет существенное значение: недостаток информации у потребителя может повлечь за собой нецелевую эксплуатацию продукции и негативные последствия не только для окружающей среды, но и для самого человека.

Одновременно недостаток у потребителя информации о требуемом уровне экологической безопасности продукции может привести к снижению цены на продукцию, и таким образом вынудит производителей безопасной и высококачественной продукции покинуть рынок.

Объем вредных газов в продуктах взрыва является одним из показателей, необходимых для оценки безопасности взрывчатого вещества при его разработке.

Помимо перечисленных экологических требований, регламент содержит отсылочные нормы к нормативам предельно допустимых концентраций вредных веществ, которые, в свою очередь, могут оказать негативное влияние на состояние окружающей среды, что дополнительно показывает тесную связь институтов технического регулирования и экологического нормирования, и одновременно показывает их различия.

Важное место в области охраны окружающей среды занимает технический регламент **«О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных**

двигателей и мазуту», требования которого распространяются на выпускаемое в обращение и находящееся в обращении на единой таможенной территории Таможенного союза топливо.

Экологические требования данного технического регламента предусматривают присвоение топливу экологических классов, в соответствии с установленным классификатором. Информация об экологическом классе должна быть размещена доступно, например, на топливно-раздаточном оборудовании, а также должна быть отражена в кассовых чеках.

Регламентом также предусмотрены некоторые сроки для выпуска в обращение топлив определенных экологических классов.

Например, выпуск в обращение и обращение автомобильного бензина экологического класса К2 на единой таможенной территории Таможенного союза не допускается. На территории Республики Казахстан указанный запрет действует с 1 января 2014 года. Выпуск в обращение и обращение автомобильного бензина и дизельного топлива класса К3 допускается с отдельным временным ограничением.

Техническим регламентом также установлены технологические показатели содержания химических веществ для каждого экологического класса топлива. Очевидно предполагается, что топливо, соответствующее этим показателям, не наносит существенного вредного воздействия окружающей среде.

Регламент вводит единую экологическую классификацию топлива, их сроки действия. Экологический класс топлива определяет требования экологической безопасности топлива. Чем выше числовой показатель класса, тем более безопасно топливо для окружающей среды.

Тем не менее, по замечаниям некоторых исследователей, в регулировании данного вопроса необходимы не только четкие требования технических регламентов, но и методы испытаний двигателей, работающих на экологичном топливе. В частности, доказываемся, что экономический ущерб для окружающей среды от каждого компонента выбросов бензинового и

дизельного двигателей, обладающих равными мощностями и эксплуатирующихся в одних и тех же условиях, будет одинаков только в случае выброса данными двигателями в окружающую среду равного количества вредных (загрязняющих) веществ¹¹⁴.

Технический регламент **«О безопасности машин и оборудования»** также содержит экологические требования.

Разработка, проектирование, изготовление машин и оборудования, а также сырье, материалы и вещества, используемые при их изготовлении и эксплуатации, не должны угрожать безопасности окружающей среды, жизни или здоровью животных. При использовании жидкостей и газов должны исключаться опасности, связанные с их использованием.

Помимо этого, в техническом регламенте часто используются термины «риск» и «опасность»: «опасность» – потенциальный источник причинения ущерба жизни и здоровью человека, имуществу, окружающей среде; «риск» – сочетание вероятности причинения вреда и последствий этого вреда для жизни или здоровья человека, имущества, окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений.

При разработке и проектировании машин и оборудования необходимо обеспечить, чтобы параметры шума, инфразвука, воздушного и контактного ультразвука, не превышали допустимые показатели параметров шума машины и оборудования и иных параметров, установленных в руководстве или инструкции по эксплуатации. При разработке машин и оборудования должны устанавливаться уровни физических факторов (уровень шума, инфразвука, воздушного и контактного ультразвука, локальной и общей вибрации, электромагнитных полей), а также уровни выделения опасных и вредных веществ, обеспечивающие безопасность при их эксплуатации.

¹¹⁴ Борис Кисуленко, Сергей Анিকেев. Нормирование выбросов вредных веществ. Стандарты и качество, №2 (919), 2014 г.

В данных требованиях органично сочетается как необходимость информирования потребителя об уровне безопасности продукции, так и связь с институтом экологического нормирования.

Машина и оборудование должны разрабатываться и изготавливаться так, чтобы ионизирующее излучение не создавало опасности. Газы, жидкости, пыль, пары и другие отходы, которые выделяют машины и оборудование при эксплуатации, не должны быть источником опасности для жизни и здоровья человека и окружающей среды. При наличии такой опасности машина и оборудование должны оснащаться устройствами для сбора и удаления этих веществ, которые должны располагаться как можно ближе к источнику выделения, а также устройствами для осуществления непрерывного автоматического контроля за выбросами.

При изготовлении машины и оборудования должны быть обеспечены требования безопасности, установленные проектной (конструкторской) документацией в соответствии с настоящим техническим регламентом, с учетом применяемых технологических процессов и системы контроля. Изготовитель проводит оценку риска машин и оборудования перед выпуском в обращение.

Данный технический регламент содержит в себе достаточно «классические» природоохранные нормы, отсылку к показателям нормативов физических воздействий на окружающую среду, а также отсылку к показателям, установленным в проектной документации к машине или оборудованию, то есть окончательные характеристики данных видов продукции должны быть определены уже на этапе их проектирования.

Областью применения технического регламента **«О безопасности молока и молочной продукции»** является отдельно выделенная часть пищевой продукции (молоко и молочная продукция). Однако не смотря на то, что данный технический регламент Таможенного союза был принят, в том числе, и в целях охраны окружающей среды, в данном случае не до конца ясно, каким образом молоко и молочная продукция, употребляемые в пищу,

могут нанести вред окружающей среде. То же самое касается и некоторых других «пищевых» технических регламентов: ТР ТС 034/2013 «О безопасности мяса и мясной продукции», ТР ТС 029/2012 «О безопасности пищевых добавок, ароматизаторов и технологических вспомогательных средств», ТР ТС 009/2011 «О безопасности парфюмерно-косметической продукции».

Тем не менее, одной из основных задач в реализации приоритетов в здравоохранении, зафиксированных в Экологической доктрине Российской Федерации¹¹⁵, является обеспечение населения экологически безопасными продуктами питания, в том числе путем применения контроля за ввозом, производством и оборотом продуктов питания и их компонентов, полученных из их генетически измененных форм. То же самое касается и экологической безопасности жилья, одежды, бытовой техники и предметов домашнего обихода.

Эта норма органично сочетается с нормой Основ государственной политики в области экологического развития¹¹⁶, закрепляющей необходимость формирования рынка экологичной продукции.

Существенным недостатком при этом является то, что при благих намерениях, окончательной цели все же не достигается: никаких показателей экологической безопасности продукции в указанных технических регламентах не предусмотрено.

Техническим регламентом **«О требованиях к смазочным материалам, маслам и специальным жидкостям»** предусматриваются требования к следующим объектам: смазочные материалы, масла, специальные жидкости, отработанная продукция (отработанные смазочные материалы и отработанные специальные жидкости), а также продукты, полученные в результате переработки отработанной продукции.

¹¹⁵ Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 №1225-р «Об экологической доктрине Российской Федерации».

¹¹⁶ Утверждены Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года

Техническим регламентом предусмотрено отдельное понятие безопасности продукции: отсутствие недопустимого риска, связанного с причинением вреда жизни, здоровью человека, окружающей среде, в том числе растительному и животному миру, с учетом сочетания вероятности реализации опасного фактора и степени тяжести его последствий.

Основными экологически рисками вредных воздействий, возникающими при выпуске в обращение, обращении, использовании (эксплуатации) и переработке (утилизации) продукции, являются: пожаровзрывоопасность продукции; содержание воды и механических примесей, в количестве, превышающем установленные нормы; экологическое воздействие отработанной продукции при попадании ее в окружающую среду; вредное воздействие на организм человека.

Отдельные экологические риски связаны и с отработанной продукцией.

При обращении отработанной продукции в соответствии с техническим регламентом запрещается: сброс (слив) в водоемы, на почву и в канализационные сети общего пользования; вывоз на полигоны для бытовых и промышленных отходов с последующим захоронением; смешение с нефтью (газовым конденсатом), бензином, керосином, топливом (дизельным, судовым, котельно-печным, мазутом) с целью получения топлива, предназначенного для энергетических установок, за исключением случаев, разрешенных компетентными органами государств – членов Таможенного союза в области природопользования и охраны окружающей среды; смешение с продукцией, содержащей галогенорганические соединения; применение в качестве антиадгезионных материалов и средств для пропитки строительных материалов. Эти запреты непосредственно связаны с вредными воздействиями на окружающую среду.

Целесообразно отметить, что само понятие обращения отработанной продукции подразумевает наличие хозяйственной деятельности, соответственно, здесь применимы все требования, касающиеся негативных воздействий на окружающую среду и их предотвращения.

Технический регламент «**О безопасности мебельной продукции**» устанавливает требования к изделиям, наборам, гарнитурам мебели бытовой и для общественных помещений, в том числе, изготовленная по индивидуальным заказам. Почему данная продукция должна быть экологически безопасной?

В частности, мебельная продукция должна быть изготовлена таким образом, чтобы при ее применении по назначению и при условии соблюдения правил, предусмотренных эксплуатационными документами, она обеспечивала: механическую безопасность; химическую и санитарно-гигиеническую безопасность; пожарную безопасность; электрическую безопасность.

Химическая и санитарно-гигиеническая безопасность мебельной продукции должна обеспечиваться отсутствием выделения в окружающую среду летучих химических веществ из мебели, которые могут оказывать прямое или косвенное неблагоприятное воздействие на организм человека с учетом совместного действия всех выделяющихся веществ. При эксплуатации мебели не должны выделяться химические вещества, относящиеся к первому классу опасности, а содержание остальных веществ не должно превышать допустимые уровни миграции в воздушную среду, приведенные в приложении к техническому регламенту. Здесь опять же видна связь с экологическим нормированием.

При выделении из мебели нескольких вредных химических веществ, обладающих суммацией действия, сумма отношений концентрации к их предельно допустимой концентрации не должна превышать единицу, в противном случае выделение вредных веществ может оказать вредное воздействие на окружающую среду.

Наиболее актуальным примером выделения вредных веществ является эмиссия формальдегида, требования к которой предусмотрены техническим регламентом – выделение из новой мебели газа, опасного не только для окружающей среды, но и для жизни человека: установлено, что воздействие

формальдегида оказывает вредное влияние на верхние дыхательные пути человека и может вызывать негативные последствия. А охрана здоровья человека, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, является наиважнейшей целью охраны окружающей среды.

В область применения технического регламента **«О безопасности зерна»** включается зерно, выпускаемое в обращение на единой таможенной территории Таможенного союза, используемое для пищевых и кормовых целей. Основное природоохранное требование здесь касается утилизации зерна. Речь идет об использовании зерна, не соответствующего требованиям технического регламента, в целях, отличных от целей, для которых зерно предназначено и в которых обычно используется (нецелевое использование продукции), либо приведение зерна, не соответствующего требованиям настоящего технического регламента, в состояние, не пригодное для любого его использования и применения, а также исключаящее вредное воздействие его на животных, растения и окружающую среду.

Требования к средствам индивидуальной защиты предусматриваются техническим регламентом **«О безопасности средств индивидуальной защиты»**. В данном регламенте под безопасностью средств индивидуальной защиты понимается: отсутствие недопустимого воздействия на человека и окружающую среду, обусловленного использованием средств индивидуальной защиты, в том числе воздействием материалов, из которых они изготовлены. Отметим, что понятие «окружающая среда» в данном случае используется в «узком» значении термина, то есть среда помещения и пр.

Технический регламент **«О безопасности пищевой продукции»** помимо требований к самой продукции, предусматривает также требования к связанными с ней процессам производства (изготовления), хранения, перевозки (транспортирования), реализации и утилизации.

Под безопасностью пищевой продукции понимается такое состояние пищевой продукции, которое свидетельствует об отсутствии недопустимого риска, связанного с вредным воздействием на человека и будущие поколения;

- таким образом, продукция может оказывать влияние на окружающую среду, охрана которой преследует охрану здоровья человека – наиважнейшую цель охраны окружающей среды.

Основные требования экологической безопасности в данном техническом регламенте связаны, опять же, с утилизацией продукции.

Под утилизацией пищевой продукции понимается использование продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов Таможенного союза пищевой продукции, а также ее применение в целях, отличных от целей, для которых пищевая продукция предназначена и в которых обычно используется, либо приведение не соответствующей требованиям технических регламентов Таможенного союза пищевой продукции в состояние, не пригодное для любого ее использования и применения, а также исключаящее вредное воздействие ее на человека, животных и окружающую среду.

Помимо этого регламентом также предусмотрены требования к удалению и уничтожению отходов из производственных помещений. Удаление и уничтожение отходов пищевой промышленности с территории производственного объекта по производству (изготовлению) пищевой продукции не должны приводить к загрязнению пищевой продукции, окружающей среды, возникновению угрозы жизни и здоровью человека. Отметим, что требования технического регламента не заменяют и не подменяют экологических требований федерального закона Российской Федерации от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», и тем более не избавляют субъектов права от исполнения требований указанного федерального закона.

Кроме того, при утилизации пищевой продукции по предписанию уполномоченного органа государственного контроля (надзора), владелец пищевой продукции, не соответствующей требованиям технического регламента и (или) технических регламентов Таможенного союза на отдельные виды пищевой продукции, осуществляет выбор способов и условий

ее утилизации таким образом, чтобы не оказывать негативного воздействия на окружающую среду.

Приведение пищевой продукции, не соответствующей требованиям технического регламента и (или) технических регламентов Таможенного союза на отдельные виды пищевой продукции, в состояние, не пригодное для любого ее использования и применения, а также исключаящее неблагоприятное воздействие ее на человека, животных и окружающую среду (далее – уничтожение) осуществляется любым технически доступным способом с соблюдением обязательных требований законодательства государства - члена Таможенного союза в области защиты окружающей среды.

Техническим регламентом **«О безопасности упаковки»** предусмотрены требования ко всем типам упаковки, в том числе и к укупорочным средствам, являющимся готовой продукцией. Вопросы экологической безопасности упаковки уже неоднократно вызывали внимание общественности. Основное внимание в этой области с точки зрения безопасности упаковки для окружающей среды принадлежит процессам утилизации упаковки.

На основании изученного материала можно делать вывод о том, что требования экологической безопасности в данном техническом регламенте должны соответствовать цели охраны окружающей среды, то есть содержать такие показатели, при которых вред, наносимый окружающей среде либо отсутствует, либо минимален.

Подведем итоги.

Необходимо учитывать, что любой технический регламент включает в себя перечисление объектного состава и конкретные экологические требования, применимые к этому кругу объектов. Включение в него экологических требований должно осуществляться при сохранении баланса между техническими требованиями и экономическими выгодами, и дополнительно не быть чересчур обременительными для производителя (в

противном случае и производитель, и импортер подобной продукции может расценить требование технического регламента как технический барьер в торговле).

В качестве примера можно привести неоднократные жалобы на «чрезвычайно низкий», по мнению некоторых производителей, технический количественный показатель эмиссии формальдегида в окружающую среду, предусмотренный техническим регламентом «О безопасности мебельной продукции».

Это условие усложняет переход к активному включению в технический регламент норм об охране окружающей среды, и только необходимость защиты окружающей среды является допустимым стимулом для самой возможности осуществления такого перехода.

К сожалению, на текущем этапе развития и системы экологического обеспечения промышленности, и системы технического регулирования, все, что связано с экологией и включением экологических требований в технический регламент, так или иначе не должно впоследствии представлять из себя административный барьер в торговле.

Дилемма здесь достаточно сложная: учитывая выводы, полученные нами в предыдущих параграфах исследования, необходимо не только избежать или существенно уменьшить значение административных барьеров, но и защитить окружающую среду, гарантировать ее безопасность для жизни человека.

Принимая во внимание то, что административные барьеры, как правило, увеличивают издержки производителя, который обычно стремится их уменьшить, в этой ситуации экологическим требованиям и проблемам производитель уделяет уже не так много внимания, сколько должен. А это, в свою очередь, рождает различные нарушения норм права, прежде всего экологические.

Помимо этого, совокупность технических регламентов, выбранных в качестве базы для исследования указывает, что приведенные в них требования

экологической безопасности имеют порой декларативный характер, а чаще всего напрямую отсылают к другим нормам.

В рамках рассмотрения исследованного материала, мы неоднократно отмечали ссылки на документы экологического нормирования. Это подтверждает связь технического регулирования с институтом экологического нормирования, но в то же время доказывает, что безопасность продукции имеет комплексный характер и достигается не только воздействием инструментов технического регулирования.

Некоторые технические регламенты, хоть и включают в себя цель охраны окружающей среды, защиты жизни животных и растений, все же содержат в себе требования потребительской безопасности, то есть фактически никаких требований экологической безопасности не предусматривают, что, в свою очередь, затрудняет переход к рынку экологичной продукции.

Эти неопределенности и/или нечеткости приводят к множественности толкований понятийного аппарата технических регламентов, а также невозможности точной и однозначной оценки выполнения требований технического регламента.

Также необходимо принять во внимание сам характер экологических требований к продукции, указываемых в технических регламентах. В целях улучшения экологического благополучия эффективнее, если это будут только существенные экологические требования, не предусматривающие конструктивных характеристик продукции. Кроме того положительным фактором является и возможность установления экологических требований к продукции отдельно для каждой стадии жизненного цикла продукции.

Такой подход является наиболее либеральным по отношению к производителям продукции (он применяется на территории Европейского союза), и более того – позволяет производителям принимать любое

техническое решение, обеспечивающее соответствие существенным требованиям безопасности¹¹⁷.

В экологическом плане это означает новые возможности для дальнейшего развития прогрессивных технологий, в том числе развитие концепций применения наилучших доступных технологий и инновационных решений в продукции, которые могут позволить выпуск более безопасных для окружающей среды товаров и будут содействовать экологическому благополучию.

¹¹⁷ Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад - 2012 / В.В. Бакаев, А.Г. Зуев, М.Г. Киржиманов и др. М. : МАКС Пресс, 2013.

ГЛАВА III. ОПЫТ ВКЛЮЧЕНИЯ ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫХ ТРЕБОВАНИЙ В ТЕХНИЧЕСКИЕ РЕГЛАМЕНТЫ НЕКОТОРЫХ СТРАН ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА, ОПЫТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

§3.1. Сравнительный анализ опыта Республики Беларусь, Республики Казахстан и Кыргызской Республики

В предыдущих главах исследования были подробно рассмотрены как теоретические, так и практические особенности включения экологических норм в технические регламенты, так и частные национальные аспекты включения экологических норм в законодательство о техническом регулировании Российской Федерации.

Задача настоящего параграфа – рассмотреть аналогичный национальный опыт некоторых стран, входящих наравне с Российской Федерацией в Евразийский экономический союз. В результате подобного исследования предполагается сделать вывод о возможности и необходимости реализации, а может быть и дополнении норм о техническом регулировании Российской Федерации и Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 апреля 2014 года.

Эколого-правовые аспекты технического нормирования Республики Беларусь. Сперва необходимо отметить, что в Республике Беларусь применяется термин «техническое нормирование», а не техническое регулирование. Сравнение обоих терминов в данном случае показывает, что это синонимы и они обозначают практически одно и то же явление правовой действительности, за исключением того, что техническое нормирование Беларуси включает в себя только деятельность по установлению обязательных требований к соответствующим объектам. Далее в рамках данного параграфа нами будет употребляться понятие, установленное законодательством Республики Беларусь.

Законом Республики Беларусь от 5 января 2004 г. № 262-З «О техническом нормировании» установлено определение безопасности объектов

технического нормирования, которое, на наш взгляд, нуждается в дополнительном рассмотрении. Оно предусматривает, что объекты технического нормирования должны соответствовать техническим требованиям, которые, среди прочего, предусматривают отсутствие недопустимого риска для окружающей среды. Окончательной целью в данном случае будет являться не охрана окружающей среды как процесс, а безопасность окружающей среды как состояние.

В приведенном выше определении понятия «безопасность объектов технического нормирования», если рассмотреть его глубже, наблюдается определенное тождество, установленное между самим понятием и безопасностью окружающей среды. Формулировка представляется очень удачной – получается, что объекты технического нормирования не должны нести какую-либо недопустимую нагрузку на окружающую среду, не должны нарушать определенного баланса. Сами критерии допустимости или недопустимости указываются непосредственно в технических регламентах.

Более подробно вопрос регулирования охраны окружающей среды в рамках технического нормирования раскрывается в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды».

Техническое нормирование и стандартизация в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов в установленном порядке осуществляется Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь.

Отдельно вопросы технического нормирования приведены в статье 30 данного Закона. В указанной статье речь идет о технических нормативных правовых актах. Что это такое? Для этого вновь обратимся к Закону «О техническом нормировании».

В соответствии с Законом «О техническом нормировании» статус технического нормативного правового акта имеют и технический регламент, и стандарт, и технический кодекс, и технические условия. Различия этих документов в первую очередь выражаются в отличиях процедуры разработки

и в характере требований. Требования охраны окружающей среды, как правило, могут указываться и в технических регламентах, и в стандартах.

В целом получается достаточно интересная ситуация. Статья 30 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» в настоящее время существует в редакции Закона Республики Беларусь от 20.07.2006 N 162-З. Ранее вместо слов «технический нормативный правовой акт» было указано «стандарт». Складывается впечатление, что в рамках реформы системы технического нормирования и перехода некоторых стран постсоветского пространства к техническому регулированию (нормированию) и к применению технических регламентов, в рамках внесения изменений в Закон «Об охране окружающей среды» не было принято окончательного решения о том, какие именно акты будут содержать экологические требования. Либо, что вероятнее всего, законодатель предпочел не изменять имеющуюся структуру нормативных актов в данной сфере, и, заменив одно название акта другим, более расплывчатым, решил проблему без нарушения имеющейся практики. В последнем случае не до конца понятна роль реформирования самой системы технического нормирования.

Однако все же, учитывая, что в функциях Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды перечислены и техническое нормирование, и стандартизация, мы можем поддержать гипотезу о том, что экологические требования могут содержаться как в технических регламентах, так и в стандартах. В то же время это не определяется спецификой каждого акта.

Основное содержание технических нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды – регламентация экологических требований к соответствующим объектам. Объектами в данном случае могут выступать товары, работы, услуги, технологические процессы и соответствующие методы контроля. Напомним, что все перечисленные объекты должны отвечать основному тождеству «безопасный объект – безопасная окружающая среда».

Отдельно следует остановиться на последнем пункте статьи 30 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды». В нем указано, что в технических нормативных правовых актах должны быть учтены требования, нормы и правила в области охраны окружающей среды.

Значение этого положения трудно переоценить: по сути, это единственная норма, которая связывает Закон «Об охране окружающей среды» и Закон «О техническом нормировании» Республики Беларусь.

В то же время эта норма, указанная последней, отличается от предыдущих. Ранее речь шла о технических нормативных правовых актах в области охраны окружающей среды. В данном же пункте речь идет о технических нормативных правовых актах, требования которых распространяются на группу объектов, значимых для охраны окружающей среды.

В области охраны окружающей среды выделена отдельная группа объектов технического нормирования. Речь идет о новой технике, технологии, материалах, веществах, также круг объектов расширен вплоть до продукции после ее перехода в категорию отходов, и включаются связанные с такой продукцией технологические процессы, такие как хранение, транспортировка и использование. Интересно то, что отходы также будут считаться продукцией. Это говорит о том, что, возможно, только до определенной степени, регулирование показателей отходов и особенностей обращения с ними будет осуществляться с помощью применения технических нормативных правовых актов (либо технических регламентов, либо стандартов).

Можно предположить, что речь в данном случае идет о технических регламентах. В пользу такой точки зрения и указание на особый круг объектов, и положение о том, что требования в области охраны окружающей среды должны учитываться в таких технических нормативных правовых актах.

Экологические основы технического регулирования Республики Казахстан. В Республике Казахстан действует Экологический кодекс¹¹⁸. В целом же можно заключить, что экологические нормы законодательства Республики Казахстан, имеющие отношение к техническому регулированию, развиты гораздо больше, чем в Республике Беларусь и в Российской Федерации.

Как и в Республике Беларусь, в Казахстане имеется отраслевое разделение норм технического регулирования: общие нормы о техническом регулировании содержатся в одноименном законе (Закон Республики Казахстан «О техническом регулировании»), а особые специальные нормы, такие как экологические нормы технического регулирования содержатся непосредственно в Экологическом кодексе. Таким образом достаточно эффективно осуществляется сохранение отраслевой принадлежности обоих видов норм, что для такой области, как техническое регулирование, является принципиальным.

Законом Республики Казахстан «О техническом регулировании» первой из всех целей обязательной части технического регулирования (то, что касается технических регламентов как обязательных для исполнения документов) названо обеспечение безопасности продукции, процессов для окружающей среды, в том числе безопасность для растительного и животного мира. В данном случае видно, что, в отличие от аналогичной нормы законодательства Российской Федерации, в Республике Казахстан растительный и животный мир, пусть и выделяется отдельно, но все же из указанной формулировки входит в понятие «окружающая среда». Следует признать, что методологически (и даже терминологически) данный подход является более верным, нежели подход Российской Федерации.

¹¹⁸ Среди трех стран – России, Республики Беларусь и Республики Казахстан, явившихся инициаторами Таможенного, а затем и Евразийского экономического союза, особенности законодательства которых являются предметом настоящего исследования, Республика Казахстан - единственная страна, в которой принят и действует Экологический кодекс.

Особенно интересно в этой связи, что речь идет именно о цели технического регулирования как единой системы, а не о цели принятия технических регламентов, как это указано в законодательстве о техническом регулировании Российской Федерации.

Экономия природных и энергетических ресурсов (энергоэффективность и ресурсосбережение, пользуясь российской терминологией) декларируется в качестве цели стандартизации, то есть требования, удовлетворяющие этой цели должны указываться в стандартах, а не в технических регламентах.

Обратимся непосредственно к нормам о техническом регулировании Экологического кодекса Республики Казахстан.

Понятийный аппарат кодекса включает в себя понятие экологического риска - это вероятность неблагоприятных изменений состояния окружающей среды и (или) природных объектов вследствие влияния определенных факторов. Характер влияния и сами факторы не уточняются, следовательно, фактором влияния может оказаться и соответствующая продукция.

Нормами кодекса государственное регулирование охраны окружающей среды включает в себя техническое регулирование в области охраны окружающей среды. Этот момент является достаточно существенным, так как благодаря этому отсутствует междисциплинарный пробел между требованиями технического регулирования административного права и экологическими нормами о техническом регулировании. Соблюдение технических регламентов в области охраны окружающей среды входит в предмет осуществления экологического контроля в Республике Казахстан.

Нормы технического регулирования включены в раздел 2, который объединяет все инструменты административного воздействия, которое включает в себя также лицензирование деятельности в области охраны окружающей среды, экологическое нормирование, оценку воздействия на окружающую среду, экологическую экспертизу, экологические разрешения и экологический аудит. Это представляется оправданным, так как

дополнительно указывает на административный характер воздействия данных институтов и одновременно – на их экологическую принадлежность или экологоориентированность.

Непосредственно техническому регулированию посвящается глава 5 Экологического кодекса Республики Казахстан.

Первое, на чем следует остановиться - объектный состав. Относительно объектов Экологический кодекс Республики Казахстан содержит отсылочную норму о техническом регулировании, не делая никакого исключения из общего правила определения круга объектов технического регулирования. Этим подчеркивается, что все виды продукции, услуг и процессов жизненного цикла продукции без исключений не должны оказывать вредного воздействия на окружающую среду.

Эта же норма далее отчасти подчеркивается, отчасти нивелируется положением о добровольной экологической маркировке. Эффект нивелирования достигнут благодаря самой констатации экологической маркировки в качестве добровольной. Экологическая маркировка заключается в результате присвоения продукции знака, подтверждающего, что данная продукция является экологически чистой и прошла процедуру подтверждения соответствия в установленном порядке.

Подвергнуться добровольной экологической маркировке может только та продукция, при производстве которой оказывается наименьшее вредное или даже благоприятное воздействие на окружающую среду, здоровье населения и биологические ресурсы.

Конечно, едва ли какое-либо производство может оказывать благоприятное воздействие на окружающую среду. В то же время куда как более интересно то, что экологические нормы технического регулирования связываются с самим производством продукции, то есть непосредственно с производственной деятельностью предприятия. Данный подход существенно отличается от того, который принят в Российской Федерации, где техническое регулирование, по сути, не касается и даже отграничивается от негативного

воздействия производственной деятельности. В данной связи явно прослеживается четкая связь с институтом нормирования, следовательно, продукция, производимая «грязными» способами, не может быть экологически чистой по определению, даже если на самом деле является таковой.

Интерес представляет и то, что техническое регулирование связывается не только с природоохранным правом, но и с природоресурсным правом, так как биологические ресурсы, безусловно являются частью природных ресурсов.

В рамках этого же вопроса необходимо рассмотреть соотношение объекта технического регулирования и объекта экологической маркировки, учитывая экологический аспект данного сравнения. Принимая во внимание, что объектом технического регулирования может быть любая продукция, на которую разработан технический регламент, а объектом экологической маркировки может быть только та продукция, которая прошла процедуру оценки соответствия с положительным результатом – указанные выше понятия соотносятся друг с другом как общее и частное. В то же время реализация продукции, услуг, процессов, которые подлежат обязательному подтверждению соответствия и не прошли его – запрещается.

Еще одной отличительной чертой экологического законодательства Республики Казахстан о техническом регулировании является наличие нормы об экспертном совете по техническому регулированию, функционирующем при уполномоченном органе в области охраны окружающей среды. В задачи экспертного совета входит разработка проектов технических регламентов и рассмотрение предложений по разработке и применению технических регламентов в области охраны окружающей среды.

Значение такого органа сложно переоценить: они специализируются на экологических правоотношениях, его служащие ознакомлены с актуальной проблематикой отрасли, и соответственно появляется возможность разработки технических регламентов, содержащих не только декларативные сведения об охране окружающей среды, но и реально действующие нормы.

Нельзя обойти вниманием и вопрос применения экологических требований к технологиям, технике и оборудованию, в том числе ввозимым на территорию Республики Казахстан.

Если после ввоза техника и оборудование в результате экспертизы будут признаны экологически опасными, они должны быть уничтожены или утилизированы, или переработаны с соблюдением требований о техническом регулировании. Речь идет в данном случае о соответствии в том числе и экологическим требованиям норм технического регулирования.

Это говорит о том, что требования технических регламентов имеют не только правоустанавливающую роль, но и содержат в себе набор критериев экологической безопасности продукции, что в конечном счете влияет на проведение оценки соответствия и экспертизы техники, технологий и оборудования.

При анализе актов мы отмечаем тесное соотношение законодательства о техническом регулировании и источников экологического права. Это доказывает, что общественные отношения в области технического регулирования не находятся в правовом «вакууме».

В то же время данное положение нивелируется тем, что его реализация оказалась не совсем удачной и ограничилась лишь заменой одних терминов статей другими. В связи с этим анализ некоторых вопросов затруднен (например, относительно законодательства Республики Беларусь) вследствие того, что никогда с полной точностью нельзя сказать, к какому именно виду актов технического нормирования (регулирования) относится та или иная норма.

Нормами соответствующих законов Республики Беларусь и Республики Казахстан установлено, что в технических регламентах (технических нормативных правовых актах) должны быть учтены требования охраны окружающей среды.

Для Российской Федерации наличие такого требования является показателем возможности, и, более того, необходимости включения экологических требований в технические регламенты.

В Республике Казахстан исключений объектного состава не предусматривается: все объекты технического регулирования не должны оказывать вредных воздействий на окружающую среду.

Целесообразно предусмотреть что все объекты технического регулирования не должны оказывать вредных воздействий на окружающую среду, а их разделение на группы должно служить цели дифференциации экологических требований к этим объектам.

В Республике Казахстан техническое регулирование и стандартизация разъединены – уже на этапе постановки целей. Этот опыт достаточно актуален для Российской Федерации – исходя из анализа норм Федерального закона «О техническом регулировании» стандартизация является частью технического регулирования. Уже долгое время ведется разработка Федерального закона Российской Федерации «О стандартизации», с тем, чтобы выделить стандартизацию вне сферы технического регулирования, но в обозримом будущем окончания данной законотворческой деятельности не наблюдается.

Помимо этого положительной чертой технического регулирования в Республике Казахстан является то, что соблюдение технических регламентов в области охраны окружающей среды является частью экологического контроля.

Характерной общей чертой технического регулирования обеих стран является стремление к дифференциации норм на общие нормы о техническом регулировании и частные нормы технического регулирования в области охраны окружающей среды.

Следует признать, что отмеченные нами положительные и отрицательные черты регулирования могут быть использованы и в российской практике.

Эколого-правовые аспекты технического регулирования Кыргызской Республики. Исследуя систему технического регулирования Кыргызской Республики вообще, нельзя обойти вниманием наличие отдельного общего технического регламента по обеспечению экологической безопасности (Закон Кыргызской Республики «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике»). Особенно исследование этого акта представляет интерес в свете того, что в Российской Федерации технический регламент с аналогичным названием был разработан, но так и не был принят.

Технический регламент Кыргызской Республики представляет интерес сразу по нескольким причинам, помимо той, что он представляет собой практический пример применения механизмов технического регулирования в целях охраны окружающей среды.

Во-первых, его отличает отдельная сфера применения. Технический регламент принят исключительно в целях охраны окружающей среды, он представляет собой основные положения технического регулирования в области экологической безопасности и предусматривает отдельные требования обеспечения экологической безопасности при проектировании и осуществлении деятельности на объектах хозяйственной и иной деятельности для процессов производства, хранения, перевозки и утилизации продукции.

Отдельная сфера применения технического регламента предполагает специальный состав объектов регулирования, в данном случае это *процессы производства*, которые применяются или будут применяться на объектах хозяйственной или иной деятельности, для которых установлена категория опасности, или для планируемой деятельности, *процессы* хранения, перевозки и утилизации продукции.

Отметим, что в отличие от национального подхода к техническому регулированию других государств-членов Евразийского экономического союза, на национальном уровне Кыргызской Республики требования экологической безопасности в рамках технического регулирования

распространяются только на хозяйственную и иную деятельность, то есть на соответствующие процессы, возникающие в ходе хозяйственной деятельности, а не на продукцию, как таковую. Это совершенно соответствует основным постулатам охраны окружающей среды во всех государствах, входящих в евразийский экономический союз, в соответствии с которыми окружающая среда охраняется от негативных воздействий именно хозяйственной деятельности. Такой подход отчасти сглаживает «острые углы», возникающие при попытке применения мер технического регулирования в целях охраны окружающей среды.

Вторая отличительная черта данного технического регламента – наличие отдельного (и достаточно подробного) понятийного аппарата. В частности отдельный интерес представляют закрепленные на законодательном уровне термины «загрязняющее вещество» (под которым понимается вещество, которое при попадании в окружающую среду при определенной концентрации создает угрозу здоровью человека, состоянию растительного и животного мира, материальным и культурным ценностям), «экологические последствия» (изменение состояния окружающей среды или здоровья человека в результате хозяйственной или иной деятельности) и «требования экологической безопасности» (обязательные для исполнения требования, устанавливаемые в целях защиты от рисков, возникающих в процессе хозяйственной и иной деятельности, а также обязательные для исполнения требования и процедуры, устанавливаемые в целях предотвращения вреда окружающей среде или здоровью человека).

Терминологический аппарат технического регламента предусматривает не только специальные термины технического регламента и технического регулирования, но и основные термины в сфере охраны окружающей среды (такие как природные ресурсы, окружающая среда, экологический надзор, негативное воздействие на окружающую среду).

Интересно и **третье**: требования технического регламента не просто смежны с требованиями нормирования, а полностью представляют собой

институт экологического нормирования.

В связи с этим, для выяснения взаимоотношений экологического нормирования и технического регулирования (опыт чего был бы полезен для исследования аналогичного взаимодействия обоих институтов в Российской Федерации) целесообразно обратиться к экологической нормативной правовой базе Кыргызской Республики.

В частности в Законе Кыргызской Республики от 16 июня 1999 г. № 53 «Об охране окружающей среды» нормированию качества окружающей среды посвящен отдельный раздел, нормами которого устанавливаются основы нормирования качества окружающей среды, виды нормативов качества и порядок их утверждения. Следует отметить, что указанные нормы имеют общий, неконкретный характер и предполагают дополнительную специализацию в специальных нормативных правовых актах.

На наш взгляд, именно одним из таких актов является исследуемый технический регламент. Косвенно об этом свидетельствует сама структура технического регламента, включающая в себя общую часть (глава 1 «Общие положения», регламентирующая сферу применения, основные понятия, правовые основы объекты и принципы технического регулирования в сфере экологической безопасности, глава 2 «Основы обеспечения экологической безопасности», устанавливающая способы и средства обеспечения экологической безопасности, статья 9 главы 3, содержащая общие требования по обеспечению экологической безопасности осуществляемой и планируемой хозяйственной и иной деятельности) и особенную часть.

Нормы особенной части разделяются на несколько групп:

Группа норм главы 3, устанавливающих требования экологической безопасности к отдельным объектам охраны окружающей среды, обеспечивающие охрану атмосферного воздуха, водных объектов, объектов животного и растительного мира, почв и природных ландшафтов, требования экологической безопасности в области обращения с отходами производства и потребления, требования экологической безопасности при использовании

природных ресурсов, и требования к хозяйственной деятельности;

Группа норм по оценке соответствия, устанавливающих общие положения об оценке и подтверждении соответствия, формы оценки соответствия, требования государственного экологического контроля, государственной экологической экспертизы;

Группа норм по классификации существующих объектов хозяйственной деятельности по степени негативного воздействия на окружающую среду.

Напрямую же, при анализе конкретных норм технического регламента следует заключить, что они представляют собой именно общие акты нормирования допустимого воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. Об этом свидетельствуют формулировки практически всех норм технического регламента.

В качестве примера можно привести подпункт 5 пункта 2 статьи 8, в соответствии с которым экологическая безопасность объектов хозяйственной и иной деятельности может быть обеспечена заменой технологических процессов и операций, связанных с негативным воздействием на окружающую среду, процессами и операциями, при применении которых это воздействие будет минимизировано и не превысит разрешенные уровни негативного воздействия, а также подпункт 1 пункта 1 статьи 10, в соответствии с которым в целях охраны атмосферного воздуха запрещается ввод в строй и эксплуатация стационарных объектов хозяйственной и иной деятельности, не оснащенных установками очистки выбросов и средствами контроля, а также не используемыми малоотходными технологиями, в результате которых не выполняются нормативы выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

Нормы технического регламента в смысле нормирования более подробны, чем нормы Закона «Об охране окружающей среды», но также предполагают дополнительную детализацию – уже в рамках специальных актов. Об этом говорит, например, норма пункта 3 статьи 9: «Установление

уровней разрешенного негативного воздействия на окружающую среду объектами существующей и планируемой хозяйственной и иной деятельности осуществляется в порядке, определенном специально уполномоченным государственным органом по охране окружающей среды в установленном законодательством порядке», или норма пункта 2 статьи 10: «Ограничивается содержание загрязняющих веществ в выбросах стационарных и передвижных источников в соответствии с требованиями, устанавливаемыми специальными техническими регламентами».

В итоге, по сути, данный технический регламент представляет собой не меру технического регулирования, а один из общих актов в сфере нормирования, принятый в целях охраны окружающей среды. Принципы технического регулирования *per se* практически не находят в нем своего отражения. Данный акт мало чем отличается от актов с аналогичным содержанием, принятых в других государствах не в рамках технического регулирования, а в рамках законодательства в сфере охраны окружающей среды. Такой подход в целом снижает регулятивный эколого-правовой потенциал технического регулирования, сводя его только до юридико-технического рамочного инструмента воздействия, не предполагающего *специализированного* содержания. Отождествление технического регулирования и нормирования, в Российской Федерации предпринятое некоторыми исследователями на теоретическом уровне, в Кыргызской Республике нашло свое отражение в принятом и действующем законодательстве.

Это дополнительно подтверждает неоднозначность и неопределенность экологической компоненты технического регулирования и значимость ее дополнительного теоретического осмысления.

В то же время есть и положительные моменты. Например, необходимо отметить подробность терминологии. Дополнительное включение терминов «загрязняющее вещество», «экологические последствия» и «требования экологической безопасности» (при условии включения в эти термины не

только хозяйственной деятельности, но и продукции) в определяющие акты в сфере технического регулирования, может служить дополнительному усилению природоохранного аспекта применения мер технического регулирования.

Также положительным примером является аспект систематизации требований по признаку охраняемого объекта окружающей среды. Перспективным представляется в рамках дальнейшего исследования технического регулирования разработка темы опасности объектов технического регулирования по признаку их воздействия на отдельные объекты окружающей среды.

§3.2. Сопоставление опыта Европейского Союза и Всемирной Торговой Организации

Расширение торговли, преобладание торговых интересов и одновременное ухудшение состояния окружающей среды приводят к необходимости сочетания интересов торговли и сохранения благоприятного состояния окружающего мира. Идеальное развитие событий следующее: увеличение торговых потоков должно не только не ухудшать благоприятные показатели окружающей среды, но и способствовать их улучшению.

Постепенно в международных отношениях торговля становится одной из причин негативных изменений окружающей среды. По мере того как продолжается экономическая глобализация и становится все более очевидным глобальный характер многих экологических проблем, неизбежно будут возникать противоречия между многосторонними системами права и политики, определяющими как торговлю, так и природоохранную сферу¹¹⁹.

В этой связи уместно вспомнить слова исполнительного директора ЮНЕП д-ра Клауса Тёпфера: «Важнейшим условием достижения целей

¹¹⁹ Окружающая среда и торговля справочно-аналитическое пособие // Программа ООН по окружающей среде, Отдел по технологиям, промышленности и экономике, Секция экономики и торговли и Международный институт устойчивого развития.

устойчивого развития являются взаимно благоприятные направления политики в областях торговли и охраны окружающей среды. Вследствие расширения торговли создаются огромные возможности, но одновременно возникают и громадные трудности. Для извлечения максимальных выгод от торговли нужно глубже понимать сложную паутину взаимосвязи между проблемами торговли и окружающей среды»¹²⁰.

Следствия противостояния экологии и экономики в этой сфере приводят к следующему выводу: наилучшей защитой является принятие соответствующих правил, учитывающих как интересы торговли, так и интересы охраны окружающей среды и устойчивого развития.

В масштабе деятельности международных организаций, которые создали основные системы технического регулирования, одной из основных целей является твердый баланс интересов торговли, инвестирования, охраны окружающей среды и устойчивого развития. Техническое регулирование постепенно стало одним из инструментов достижения такого баланса.

В исследовании систем технического регулирования зарубежных стран нельзя обойти вниманием опыт таких международных объединений, как Европейский Союз (далее – ЕС) и Всемирная торговая организация (далее – ВТО). Подобный интерес обусловлен как историческим аспектом (и ЕС, и в равной степени ВТО с определенной долей условности можно назвать «колыбелью» технического регулирования в мире вообще), так и исследованием возможностей преемственности законодательных основ экологических аспектов систем технического регулирования.

Система технического регулирования Всемирной Торговой Организации. В рамках Всемирной торговой организации сформировалось некое правовое пространство, которое получило название права ВТО. Нормы и акты, включенные в него обеспечивают глобальный торговый правопорядок, представляют собой особое явление – феномен мирового и исторического

¹²⁰ Там же.

значения. Право ВТО образует комплексный международно-правовой институт, являющийся центральным звеном международного торгового права¹²¹.

Влияние продукции на окружающую среду имеет место, когда сама продукция, как предмет торговли, оказывает воздействие на окружающую среду или негативно влияет на устойчивое развитие¹²².

С положительной стороны, торговля может способствовать распространению новых технологий охраны окружающей среды, как, например, микробиологические методы очистки разливов нефти. Или же она может способствовать более быстрому распространению товаров или технологий, которые оказывают меньшее воздействие на окружающую среду (например, технология использования солнечной энергии или более экономичные автомобили), чем те, которые используются в настоящее время.

С отрицательной стороны, торговля может содействовать международному перемещению товаров, которые, с точки зрения охраны окружающей среды, выступают не лучшими объектами для торговли. В случае с опасными отходами и токсичными материалами угроза для окружающей среды возрастает по мере увеличения расстояния перевозки товара, поскольку всегда возможна утечка. Помимо этого такие «товары» могут в итоге оказаться свалены в странах, не обладающих техническим или административным потенциалом для того, чтобы должным образом утилизировать их или даже оценить, стоит ли принимать такие товары¹²³.

Это характеризует торговлю с одной стороны как «двигатель прогресса», а с другой стороны – как один из факторов загрязнения

¹²¹ Шумилов В.М. Феномен права ВТО и законодательство России. «Современный юрист», 2013, №2 (3) (апрель-июнь).

¹²² Заинтересованность ВТО в сохранении устойчивого развития неоднократно проявляется не только при закреплении этого принципа в актах, но и при разрешении торговых споров, см. например материалы спора Дания против Европейского Союза, т.н. «Спор о сельди и макрели» (начальная стадия подробно освещена в статье М.П. Трунк-Федоровой «Новый спор в ВТО: Дания против Европейского Союза (спор о сельди и макрели)», «Международное правосудие», 2014, № 1).

¹²³ Окружающая среда и торговля: справочно-аналитическое пособие // Программа ООН по окружающей среде, Отдел по технологиям, промышленности и экономике, Секция экономики и торговли и Международный институт устойчивого развития.

окружающей среды. В то же время прямая связь между торговлей и охраной окружающей среды не установлена с достаточной четкостью, но в праве ВТО нас интересует прежде всего не она, а связь между охраной окружающей среды и техническими регламентами так, как она установлена Соглашением о технических барьерах в торговле (далее - Соглашение).

Не смотря на свой явный рамочный характер, Соглашение является основным международным нормативным правовым актом системы технического регулирования, сложившейся не только в рамках права ВТО, но и во всем мире. В основном из-за того, что в состав ВТО входят 159 государств, выполняющих взятые обязательства. Большое значение, которое придается Соглашению странами-участницами, объясняется еще и тем, что основным объектом Соглашения являются внутренние правовые режимы государств, благодаря которым происходит их постепенная унификация.

Соглашением устанавливается право любого из государств, входящего в ВТО и ратифицировавшего его, принимать технические регламенты и стандарты. Объектами, на которые распространяется действие Соглашения (и в отношении которых принимаются технические регламенты), являются все товары, включая промышленные или сельскохозяйственные. Исключения в регулировании составляют спецификации, используемые для закупок для нужд производства и потребления, а также санитарные-фитосанитарные меры, так как они являются объектом компетенции другого соглашения в рамках ВТО.

Соглашением закрепляется обязательный статус технических регламентов, и одновременно установлен принцип – требования обязательных технических регламентов не должны быть избыточными и не приводить к возникновению технических барьеров в торговле. Следовательно, основной вопрос заключается в том, будет ли включение дополнительных экологических требований приводить к возникновению дополнительных барьеров в торговле.

Данный вопрос не случаен – Российская Федерация, как полноправный член ВТО обязана не просто принимать национальные требования, но и оценивать их с точки зрения соответствия общим нормам ВТО и имеющейся международной практики регулирования. Охрана окружающей среды признается в качестве законной цели принятия технических регламентов. И исходя из имеющегося опыта, зачастую именно интересы охраны окружающей среды становятся причиной споров, связанных с возникновением барьеров в торговле¹²⁴.

Общий анализ принципов международного права охраны окружающей среды, имеющих отношение к системе технического регулирования, сложившейся в рамках ВТО, позволяет особенно выделить следующие из них:

– превентивность. Как правило, восстанавливать ущерб окружающей среде после того, как он уже нанесен, бывает дорого, трудно или невозможно, поэтому лучше его избегать. Этот на первый взгляд самоочевидный факт имеет большое практическое значение, поскольку требует принятия соответствующих мер до того, как будет нанесен какой-либо ущерб окружающей среде; иными словами, он требует действий, основанных на вероятности ущерба¹²⁵. Данный принцип в рамках технического регулирования приобретает особое значение: превентивность должна находить свое отражение в технических регламентах еще на стадии их разработки, что доказывает возможность и необходимость включения природоохранных требований в технические регламенты.

– принцип предосторожности. Данный принцип исходит из фактического расчета возможности причинения урона. Однако такая задача имеет определенную долю трудности, так как знания об экологических процессах окружающей среды часто недостаточны и основаны на

¹²⁴ Например, решения Апелляционного органа ВТО по делу «США – креветки– черепахи», которое приобрело определенное значение в рамках соотношения требований ВТО и права охраны окружающей среды.

¹²⁵ Окружающая среда и торговля: справочно-аналитическое пособие // Программа ООН по окружающей среде, Отдел потехнологиям, промышленности и экономике, Секция экономики и торговли и Международный институт устойчивого развития.

изменяющемся фундаменте научных исследований¹²⁶. Данный принцип имеет непосредственные отношения к принципу группирования видов объектов технического регулирования в зависимости от сценария их вредного воздействия на различных стадиях жизненного цикла. Также данный принцип применим для прогнозирования последствий недостаточного урегулирования требований к тому или иному виду продукции.

– принцип «загрязнитель платит». В системе технического регулирования этот принцип может быть истолкован как увеличение издержек производителя из-за необходимости обеспечения соблюдения требований технических регламентов на продукцию. По сути, это ведет к увеличению цены товаров, и стимулирует граждан не увеличивать потребление товаров, производство которых связано с загрязнением окружающей среды в связи с тем, что производителю (если его продукция не соответствует техническому регламенту на момент его вступления в силу) для того, чтобы его продукция соответствовала требованиям технических регламентов, необходимо сперва наладить производство соответствующим образом.

В соответствии со сложившейся международной практикой, стандарты на продукцию устанавливают определенные характеристики, которые считаются необходимыми для того, чтобы избежать причинения вреда окружающей среде от использования или утилизации продуктов. Например, было запрещено использование свинца в бытовых красках, так как некоторая часть этого токсичного тяжелого металла может попасть в окружающую среду и создать угрозу, а в аэрозолях было запрещено использование хлорфторуглеродов, так как они разрушают стратосферный озоновый слой¹²⁷. Указанное справедливо не только по отношению к стандартам, но и к техническим регламентам.

Анализ воздействия отдельно взятого продукта на окружающую среду во всех аспектах должен включать в себя объединение всех показателей и

¹²⁶ Там же.

¹²⁷ Там же.

нормативов, установленных в отношении этого продукта, то есть должен учитывать все воздействия на окружающую среду, возникающие при производстве, использовании и утилизации того или иного продукта, объединенных в едином анализе жизненного цикла¹²⁸.

Несмотря на то, что анализ жизненного цикла продукции нельзя назвать инструментом нормативного регулирования охраны окружающей среды, он играет существенную вспомогательную роль при создании технических регламентов, так как в предмет такого анализа включается широкий спектр различных воздействий на окружающую среду.

В справочно-аналитическом пособии «Окружающая среда и торговля», изданном Секцией экономики и торговли Отдела по технологиям, промышленности и экономике Программы ООН по окружающей среде совместно с Международным институтом устойчивого развития, приводится следующий случай (кейс), иллюстрирующий указанную ситуацию.

Допустим, существует две печатные платы, одна из которых произведена методом, связанным с выбросом озоноразрушающих веществ, а другая произведена экологически чистым способом. Является ли эта продукция схожей? Если да, то тогда директивные природоохранные органы не могут отдавать предпочтение экологически безопасной продукции по сравнению с другой, когда они оказываются на границе страны. Они также могут осуществлять дискриминацию в отношении загрязняющей окружающую среду продукции, когда она прибывает на границу, чтобы конкурировать с произведенными внутри страны экологически чистыми ее аналогами. Сегодня на эти вопросы невозможно дать четкий ответ, а существующие прецеденты допускают аргументы в пользу обеих точек зрения. По-другому дело обстоит в случае, если загрязнение возникает не в результате того, каким образом произведена продукция, а из-за ее *характеристик* или *способа ее использования* или утилизации.

¹²⁸ Там же.

В итоге обязательные к применению показатели продукции должны стать частью экономических решений, принимаемых производителями, и встраиваются в процесс производственной деятельности.

В сложившейся ситуации сложно сказать, является ли эколого-ориентированное поведение производителя поощряемым – в любом случае должна быть достигнута цель производства экологичной продукции.

Основной трудностью способа правового регулирования, установленного Соглашением, является постановка в тексте технического регламента точно сформулированных природоохранных целей. Как показывает практика (хотя бы на примере технического регулирования Российской Федерации) указание в тексте технического регламента на цель охраны окружающей среды не означает в точности его подобной направленности и носит скорее декларативный характер (как это установлено в законе), в то время как это должно являться волевым импульсом (как того требует практика правоприменения). Точная цель регулирования позволяет установить точные критерии достижения данной цели. В рамках системы технического регулирования ВТО это имеет особое значение: технические регламенты не должны создавать излишние препятствия в международной торговле, и с этой целью не должны оказывать более ограничивающее воздействие, чем это необходимо для достижения законных целей, в числе которых названа и цель охраны окружающей среды.

Предполагаем, что данный принцип, установленный международным правом, должен быть детализирован на международном региональном и (или) на национальном уровнях. Причем, в соответствии с положениями Соглашения, цель технического регламента должна быть риск-ориентированной, то есть она должна определяться на основе оценки всех рисков для окружающей среды, которые могут возникать в случае, если указанная цель не будет достигнута.

В то же время, учитывая нормы Соглашения, нельзя допустить и того, чтобы природоохранные требования стали предметом дискриминации в

торговле. Другими словами, затраты на соблюдение требований охраны окружающей среды не должны предусматриваться к исполнению только для импортеров. Наконец, закон (в нашем случае – технический регламент) должен быть прежде всего направлен на цели, связанные с сохранением окружающей среды; он должен демонстрировать тесную связь между средствами и целями.

Эти условия позволяют добиться того, чтобы охрана окружающей среды была не просто предметом для возможности установления излишних барьеров в торговле, источником которого являлось бы техническое регулирование, но и признана ценностью, остро нуждающейся в защите.

Система технического регулирования Европейского Союза. Европейский Союз является одним из самых крупных международных объединений, чьи практики на сегодняшний день являются, в определенной степени «эталонными», так как достаточно часто заимствуются не только отдельными странами, не входящими в состав объединения, но и региональными организациями, не только в техническом регулировании, но и в других сферах, выступающих объектами интересов нескольких сторон.

Система технического регулирования, принятая в странах ЕС, сегодня рассматривается как одна из эффективных моделей в сфере технического регулирования на всем пространстве Евразийского экономического союза, поскольку она изначально создавалась именно для формирования единого экономического пространства ЕС. Политика ЕС в области технического регулирования (включая оценку соответствия и сертификацию товаров) в рамках внешней торговли ставит своей целью обеспечить защиту общеевропейских интересов в контексте международного сотрудничества по содействию торговле и гармонизации практики, а также в соответствии с политикой регулирования товаров на внутреннем рынке ЕС¹²⁹.

¹²⁹ Информация с интернет-портала Комитета по техническому регулированию, стандартизации и оценке соответствия Российского Союза промышленников и предпринимателей: http://www.rgtr.ru/international_cooperation/experience/

В то же время нельзя сказать, что опыт ЕС необходимо воплощать в современных условиях развития технического регулирования России и странах-партнерах по Евразийскому экономическому союзу в полной мере, хотя, как уже было указано выше, одним из основных ориентиров создания общей системы технического регулирования в евразийском масштабе была именно европейская модель технического регулирования. Заимствованию могут подлежать только некоторые общие, принципиальные системные вопросы, но не вся система, вплоть до мелочей.

Следует принимать во внимание, что система Европейского Союза, пусть и сходная по своей структуре (централизованная, вертикально ориентированная, с возможностью гибкого определения горизонтальных нюансов), отличается процедурой принятия решений. Решение, принятое на высшем уровне (которые могут отличаться в зависимости от уровня развития той или иной страны) становится обязательным после выполнения процедур имплементации. В рамках Евразийского экономического союза дополнительные условия имплементации норм технических регламентов не предусмотрены. В рамках внедрения дополнительных экологических требований (горизонтальный аспект) система Европейского Союза представляется более гибкой, так как каждая страна может иметь выбор степени ответственности и имплементировать требования исходя из уровня развитости экологического законодательства и экономики.

7 мая 1985 года было принято решение Совета Европы по Новому подходу к технической гармонизации и стандартам под номером 85/C136/01. Название акта оказалось настолько удачным, что данное решение с тех пор известно как «Новый подход», а директивы, принимаемые в целях его исполнения, называют директивами Нового подхода.

Первая директива Нового подхода была издана в 1987 году. До 2000 года было разработано, принято и введено в действие около 20 директив, соответствующих принципам Нового подхода. Помимо этого, по итогам

обобщения опыта реализации Нового подхода было принято два руководства, в 1994 и 2000 годах.

В одном из решений Европейского суда (за номером 120/78) в рамках прецедента было выявлено несколько ключевых элементов взаимного признания результатов оценки соответствия в рамках технического регулирования. Это стало необходимым вследствие того, что в разных странах могли приниматься национальные технические правила, различающиеся характеристики которых повлекли бы за собой возникновение барьеров в торговле. Интересно в этом прецеденте следующее: указано, что торговые барьеры могут быть преодолены при том условии, что образцы продукции будут удовлетворять определенным обязательным требованиям, среди которых названо и требование охраны окружающей среды.

Определить место, которое охрана окружающей среды занимает в формате Нового подхода можно исходя из анализа основных руководящих европейских документов, директив Нового подхода и руководств по применению норм Нового подхода.

Центральным принципом Нового подхода является законодательная гармонизация основных требований, в число которых входят и требования охраны окружающей среды.

Основные требования Нового подхода должны быть гармонизированы и закреплены не только на уровне руководящих документов, но и в директивах Нового подхода. Например, на практике это означает, что если одной из основных целей Нового подхода является охрана окружающей среды, то данная цель должна указываться в каждой соответствующей директиве.

Для выполнения основных требований директив в сфере технического регулирования спектр разнообразия изделий, входящих в область применения директивы, должен быть относительно одинаковым (то есть изделия должны иметь некую общую цель применения либо иной общий признак), а все факторы риска должны быть установлены в зависимости от степеней

опасности. Это условие касается объектного состава директив Нового подхода. Это условие также означает, что к выбранной группе товаров, обладающих сходными характеристиками, имеющей общий фактор риска (для всех товаров, входящих в группу), с общей степенью опасности, может быть установлена определенная (опять же, общая) характеристика экологической безопасности. Эффективность такой общей установленной характеристики будет определяться степенью тщательности выборки и объединения товаров в одну группу.

Указанный подход подтверждает необходимость группировки видов продукции в зависимости от их влияния на окружающую среду.

По общему правилу, размещаемые на рынке ЕС или вводимые в эксплуатацию изделия не должны угрожать безопасности жизни и здоровья людей, экологической безопасности. В то же время страны-члены ЕС могут в рамках национальной системы принимать дополнительные меры предосторожности для повышения степени защиты окружающей среды.

Директивы Нового подхода должны служить тому, чтобы охватить все опасности, которые могут возникнуть на национальном уровне. В ЕС входит большое количество государств и директива должна быть для всех единой – то есть все потенциальные риски и опасность применения продукции должны быть обобщены и учтены, и в то же время должны быть актуальными для каждого государства, входящего в международное объединение в рамках торговли.

Одним из фундаментальных принципов Нового подхода является гармонизация законодательства, которая должна быть ограничена принятием (посредством Директив) основных требований по безопасности, которым должна соответствовать продукция, поступающая на рынок и свободно циркулирующая внутри сообщества.

Ответственность за обеспечение требований безопасности (в том числе и экологической) несут органы государственной власти на своей территории, в особенности для лиц, домашних животных и товаров, либо за соблюдение

других основных требований защиты, представляющих общественную значимость в сферах охраны здоровья, защиты прав потребителей, защиты окружающей среды и пр. в отношении опасностей, описанных в самой Директиве¹³⁰. Для каждого вида опасности в каждой соответствующей Директиве должны быть дифференцированно указаны задачи, которые необходимо разрешить для достижения цели – предотвращения возникновения опасности.

В данном случае мы можем сделать вывод о том, что органы государственной власти несут ответственность и за соблюдение требований защиты окружающей среды. Это, в свою очередь, означает, что так или иначе эти требования должны быть отражены в содержании Директив.

Следует отметить, что несмотря на общий курс, направленный на уменьшение количества директив, имеющих сходную область применения (то есть распространяющихся на идентичный круг объектов), допускается использование нескольких директив для регулирования одного и того же изделия, в зависимости от рисков, которые возникают при использовании данного изделия¹³¹. Яркий пример такой ситуации – машины и оборудование: их механическая безопасность (с одной стороны), и загрязнение окружающей среды, вызываемое их эксплуатацией (с другой стороны).

Приведенное выше говорит о признании необходимости обеспечения комплексной безопасности каждого объекта регулирования (в которую в качестве неотъемлемого компонента входит обеспечение охраны окружающей среды), а также, что природоохранные характеристики изделий (или иных объектов) должны непосредственно включаться в содержание директив, то есть директивы-технические регламенты закономерно признаются в качестве инструментов охраны окружающей среды.

¹³⁰ Решение Совета Европы от 7 мая 1985 года по новому подходу к технической гармонизации и стандартам (85/C136/01) // <http://rgtr.oxmedia.ru/files/RGTR/International%20%20Cooperation/EC/Prilozhenie%2020.pdf>

¹³¹ Там же.

Большое значение отводится и юридической технике. Основные требования безопасности должны быть сформулированы точно. Детальные формулировки зависят от предмета требований. Изменения к уже установленным требованиям могут производиться только путем принятия новых директив ¹³². Это требование дополнительно подчеркивает необходимость точного расчета рисков для окружающей среды. Данное требование обусловлено обстоятельствами правоприменения – облегчения практики органов по оценке соответствия, так как именно они будут проверять соответствие показателей объекта регулирования положениям соответствующей директивы.

В то же время это свидетельствует о необходимости установления в директивах четких характеристик, то есть требования директивы должны быть не декларативными, а *проверяемыми* в условиях деятельности аккредитованных лабораторий.

Для охраны окружающей среды это требование имеет существенное значение, так как означает возможность указания в директиве конкретных показателей безопасности, соответствие или несоответствие которым будет доказуемым в результате проведения соответствующих исследований (испытаний).

Итак, целью директив Нового подхода в первую очередь является защита значимых интересов, признаваемых в рамках ЕС. Директивы Нового Подхода охватывают все опасности государственного масштаба, и экологические риски обычно входят в круг таковых. Основные требования безопасности, которые приводятся в приложениях к директивам, должны включать в себя характеристики, обеспечивающие выполнение целей, указанных в каждой конкретной директиве.

¹³² Там же.

Директивы Нового подхода предназначены для максимально возможного предотвращения попадания на рынок и ввода в эксплуатацию небезопасных изделий и потребительских товаров¹³³.

Основной принцип Нового подхода – ограничить законодательную гармонизацию основными требованиями, отражающими государственные интересы. Обычно эти требования связаны с охраной здоровья и безопасностью пользователей – потребителей и рабочих, эксплуатирующих оборудование или машины¹³⁴. Также эти требования могут распространяться и на другие фундаментальные интересы, например, включать охрану окружающей среды.

Основные требования разрабатываются для обеспечения высокого уровня защиты от рисков, связанных с использованием изделий и рассчитываются в зависимости от потенциального риска нанесения того или иного вида вреда. Они являются обязательными – только изделия, удовлетворяющие основным требованиям, могут быть размещены на рынке и введены в эксплуатацию. Основными требованиями безопасности устанавливаются результаты, которые должны быть достигнуты, или опасности, с которыми можно встретиться при эксплуатации изделий, но они не устанавливают и не предугадывают наилучшие технические решения для достижения установленных показателей. Это позволяет производителям выбрать наиболее удобный способ выполнения установленных требований.

Шестая Программа действий по охране окружающей среды (2001-2010) «Окружающая среда 2010: наше будущее, наш выбор» устанавливает, что экологическое законодательство остается важным инструментом в решении проблем, охраны окружающей среды в странах-членах ЕС, а его соблюдение и совершенствование является одним из приоритетов в экологической политике Европейского Сообщества. Европейская Комиссия будет применять санкции

¹³³ Руководство ЕС по выполнению директив Нового и Глобального подходов.

¹³⁴ Там же.

(вплоть до привлечения к ответственности на уровне Европейского Суда) в отношении тех стран, которые не выполняют свои обязательства.

К числу приоритетов экологической политики отнесены, в частности: климатические изменения, природа и биоразнообразие, окружающая среда и здоровье населения, управление природными ресурсами и отходами, развитие рынка экологически чистых товаров путем соблюдения требований по охране окружающей среды на протяжении существования продукта¹³⁵. Последнее, безусловно, относится к сфере действия норм технического регулирования.

Представляет интерес акт Eco-Label (880/92/ЕЕС), который устанавливает, что продукции предприятий стран Европейского Сообщества может присваиваться отметка «соответствует экологическим требованиям» с установлением достаточно гибких требований с учетом природоохранных характеристик обстоятельств процесса производства продукции на предприятии, что показывает связь экологической сертификации с контролем за загрязнением окружающей среды¹³⁶. Помимо этого, введена в действие система LIFE, которая предусматривает как финансовые, так и технические средства достижения поставленных целей.

Такая политика ЕС, в рамках которой предпринимаются меры разного характера и различного воздействия путем применения инструментов технического регулирования не может не отвечать цели улучшения общего состояния окружающей среды и направлена на ее благополучие.

Итак, в рамках исследования и анализа систем технического регулирования Всемирной торговой организации и Европейского союза получены следующие выводы.

Практически тотальное подчинение мер технического регулирования интересам торговли является первым и основным ориентиром для

¹³⁵ Круглов В.В. Законодательство Европейского Сообщества в сфере охраны окружающей среды в промышленности. Экологическое право, 2005, №2.

¹³⁶ Там же.

дальнейшего развития обеих систем. Даже риски экологической безопасности будут рассматриваться в призме их воздействия на торговые потоки.

Анализ опыта Всемирной торговой организации в целом подтверждает правильность выводов, полученных нами в предыдущих главах исследования.

В то же время лаконичная (а в некоторых случаях даже схематичная и фрагментарная) система технического регулирования Всемирной торговой организации является своего рода «лакмусовой бумажкой» для национальных систем технического регулирования, ярко высвечивая многие его недостатки, так, как это показано на примере декларативности цели охраны окружающей среды.

В целом, любая национальная и наднациональная (в том числе и европейская) система технического регулирования в рамках системы Всемирной торговой организации может стать источником административных барьеров в торговле. Возможность включения экологических положений и экологических характеристик продукции в технические регламенты может усугубить этот риск. Следовательно, за каждым таким требованием должен стоять расчет риска по соответствующей методике, доказывающий целесообразность приведения данных требований в содержание технического регламента.

Система технического регулирования в Европейском Союзе, за счет возможности разного уровня имплементации требований директив в национальное законодательство, является более гибкой, но при этом необходимо учитывать, что уровень экологической безопасности также может колебаться в ту или иную сторону в зависимости от обязательств, принятых каждой страной. В то же время нельзя не учитывать, что общий уровень экологической безопасности продукции не может быть недопустимо низким.

Обе рассмотренные системы (одна – рамочная, вторая – жестко централизованная) показывают один и тот же результат при использовании разных моделей технического регулирования, – вертикально организованную систему (включающую требования охраны окружающей среды), в которой

принимается один основополагающий рамочный нормативный правовой акт, регламентирующий всю систему технического регулирования (от общих принципов до тех требований, которые могут находить свое отражение в технических регламентах). Все технические регламенты, принимаемые в рамках этой системы, должны полностью соответствовать этому общему нормативному правовому акту, а их разница в объектном составе представляет собой горизонтальные ответвления системы.

В целом же можно заключить, что обе системы предполагают и даже принимают возможность включения в технические регламенты (или директивы) требований, направленных на охрану окружающей среды, но обязательными условиями при этом будут являться их обоснованность, проверяемость и невозможность их использования для манипулирования торговыми потоками и дискриминации в этой сфере.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках исследования технических регламентов как средства правовой охраны окружающей среды были получены следующие выводы.

Общественные отношения, возникающие в рамках разработки и включения обязательных природоохранных требований в технические регламенты не урегулированы ни источниками экологического права, ни нормами технического регулирования.

На практике это выражается в том, что требования, характеризующие продукцию промышленного производства в качестве экологически безопасной, отсутствуют, и даже более того – отсутствуют нормативные предпосылки для их создания. Указанные требования должны устанавливаться государством, так как рыночные инструменты саморегулирования в данной области неэффективны, и, вследствие этого, неприменимы по причине господства общей философии потребления благ.

Ликвидация этого барьера может быть достигнута посредством применения комплексного воздействия экологических норм и норм технического регулирования. Применение данного подхода возможно с помощью применения метода экологизации норм технического регулирования. Подобное решение обозначенной проблемы обусловлено не только потенциалом системы экологического права, но и природой технического регулирования.

Исходя из опубликованных исследований нами были выделены некоторые общие черты, критерии, характерные для экологизации как феномена. Получилась определенная модель экологизации, в рамках которой были рассмотрены технические регламенты. При последовательном рассмотрении применительно к определенным критериям можно заключить, что, даже принимая во внимание неурегулированность вопроса включения природоохранных норм в технические регламенты ни нормами экологического законодательства, ни нормами законодательства о техническом регулировании, технические регламенты обладают достаточным

потенциалом для их активной экологизации, и в них могут быть включены экологические требования к продукции.

Таким образом, технические регламенты, включающие в себя экологические требования к продукции, способны выступать действенными инструментами охраны окружающей среды.

Использование технического регулирования в качестве одного из инструментов экологического права позволяет обогатить не только технические регламенты экологизацией их норм, но и обогатить теорию экологического права путем использования понятий «экологическая безопасность продукции» и «экологическое качество продукции», «экологическая характеристика продукции», «экологическое требование к продукции» выработанных в рамках настоящего исследования.

В этих целях для более точного определения соотношения перечисленных понятий применим инструментарий технического регулирования, в рамках которого категория безопасности продукции рассматривается в качестве базовой, а категория качества продукции является «надстроечной», то есть предусматривает наличие показателей, превышающих по своей сути показатели безопасности.

В целях дальнейшего исследования технических регламентов на предмет включения в них экологических требований.

В процессе изучения связи института технического регулирования с нормами экологического права, есть возможность среди всех объектов технического регулирования выделить те из них, которые могут оказывать негативное воздействие на окружающую среду.

Отдельно отметим, что негативное воздействие оказывают непосредственно объекты технического регулирования, в частности, потребительская продукция.

Нельзя исключать и объекты технического регулирования, предназначенные для дальнейшего использования в рамках производственной деятельности. Это тесно связано с установленной в Экологической доктрине

Российской Федерации необходимостью технологического перевооружения и постепенного вывода из эксплуатации предприятий с устаревшим оборудованием, оснащения предприятий современным природоохранным оборудованием, использования экологически безопасного общественного транспорта, поддержку производства товаров, рассчитанных на максимально длительное использование¹³⁷. Эти требования Доктрины относятся к объектам, которые представляют опасность для окружающей среды. На восстановление благоприятного состояния окружающей среды могут повлиять и такие меры, пусть и достаточно затратные.

Формирование рынка экологически безопасной продукции является одним из механизмов решения задачи экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды.

Такая продукция может быть объектом технического регламента, и следовательно, подвергаться воздействию экологизированных норм и, соответственно, может включаться в область применения технических регламентов.

Указание в тексте технического регламента цели охраны окружающей среды говорит о том, что данный технический регламент имеет природоохранное значение и указывает на то, что в содержании технического регламента найдут отражение соответствующие требования во исполнение этой цели.

Цель охраны окружающей среды в рамках технического регулирования включает в себя также цель защиты жизни и здоровья животных и растений, а также цель ресурсосбережения.

Более того, выявлено, что такая цель, как «защита жизни и здоровья животных» сформулирована некорректно и не соответствует не только основным актам в области экологического права, но и актам иных отраслей российского законодательства.

¹³⁷ Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об экологической доктрине Российской Федерации»

В данном случае, принимая во внимание 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.

Таким образом «жизнь и здоровье», как спорные понятия применительно к животным и растениям, могут быть исключены 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».

Необходимо учитывать, что технический регламент включает в себя перечисление объектного состава и конкретные технические критерии безопасности к этому кругу объектов. Включение в него требований охраны окружающей среды должно осуществляться при сохранении баланса между техническими требованиями и экономическими выгодами, и дополнительно не быть чересчур обременительными для производителя (в противном случае и производитель, и импортер подобной продукции может расценить требование технического регламента как технический барьер в торговле).

Это условие усложняет переход к активному включению в технический регламент норм об охране окружающей среды, и только необходимость защиты окружающей среды является допустимым стимулом для самой возможности осуществления такого перехода.

На текущем этапе развития и системы экологического обеспечения промышленности, и системы технического регулирования, все, что связано с

экологией и включением экологических требований в технический регламент, так или иначе не должно впоследствии представлять из себя административный барьер в торговле.

При этом необходимо не только избежать административных барьеров, но и защитить окружающую среду, гарантировать ее безопасность для жизни и здоровья человека.

Принимая во внимание то, что административные барьеры, как правило, увеличивают издержки производителя, который обычно стремится их уменьшить, в этой ситуации экологическим требованиям и проблемам производитель уделяет уже не так много внимания, сколько должен. А это, в свою очередь, рождает различные нарушения норм права.

Помимо этого, исследование эмпирического материала (выборка 16 технических регламентов Евразийского экономического союза) указывает, что приведенные в них требования экологической безопасности имеют порой декларативный характер, а чаще всего – отсылают к другим нормам национального законодательства.

Связь технического регулирования с институтом экологического нормирования, подтверждается и ссылками, указанными в технических регламентах, но в то же время доказывает, что безопасность продукции имеет комплексный характер и достигается не только воздействием инструментов технического регулирования, но и в рамках экологического нормирования.

Также некоторые технические регламенты, хоть и включают в себя цель охраны окружающей среды, защиты жизни животных и растений, все же содержат в себе требования потребительской безопасности, то есть не предусматривают требований экологической безопасности, что, в свою очередь, затрудняет переход к рынку экологичной продукции.

Эти недостатки приводят к множественности толкований понятийного аппарата технических регламентов, а также невозможность точной и однозначной оценки выполнения требований технического регламента. Кроме того, они приводят к тому, что продукция и связанные с ней технологические

процессы, долженствующие быть экологичными и не причинять ущерба окружающей среде, по факту не являющиеся таковыми, но при этом соответствующие техническому регламенту, мало того, что наносят ущерб окружающей среде, но наносят куда больший ущерб легитимности и открытости системы технического регулирования, подрывая доверие к ней, как таковой, всех: и производителей, и импортеров, и государственных органов, и потребителей.

Также необходимо принять во внимание сам характер требований экологической безопасности. В целях улучшения экологического благополучия эффективно, если это будут только существенные требования безопасности, то есть требования безопасности, не предусматривающие количественных или конструктивных характеристик продукции. Кроме того положительным фактором является и возможность установления требований экологической безопасности продукции отдельно для каждой стадии жизненного цикла продукции.

В экологическом плане это означает новые возможности для дальнейшего развития прогрессивных технологий и инновационных решений в продукции, которые могут позволить выпуск более экологичной продукции.

В целях обеспечения комплексности проведенного исследования автором было произведено также сравнение норм технического нормирования (регулирования) Республики Беларусь и Республики Казахстан (партнеров Российской Федерации в рамках Евразийского экономического союза), а также норм Всемирной торговой организации и Европейского Союза (как источников заимствования норм технического регулирования).

Нормативные-правовые акты Республики Беларусь и Республики Казахстан в области охраны окружающей среды испытали достаточно сильное влияние норм права, сформулированных на наднациональном уровне в рамках деятельности Таможенного союза. В результате мы можем наблюдать тесное соотношение законодательства о техническом регулировании и источников экологического права,. Это доказывает, что междисциплинарное исследование

правового регулирования общественных отношений на стыке экологического и административного права не находятся в правовом «вакууме».

В то же время данное положение нивелируется тем, что его реализация оказалась не совсем удачной и ограничилась лишь заменой одних терминов статей другими. В связи с этим анализ некоторых вопросов затруднен (например, относительно законодательства Республики Беларусь) вследствие того, что никогда с полной точностью нельзя сказать, к какому именно виду актов технического нормирования (регулирования) относится та или иная норма.

Нормами соответствующих законов Республики Беларусь и Республики Казахстан установлено, что в технических регламентах (технических нормативных правовых актах) должны быть учтены требования охраны окружающей среды.

Для Российской Федерации и Евразийского экономического союза наличие такого требования является показателем возможности, и, более того, необходимости включения экологических требований и показателей экологической безопасности в технические регламенты.

В Республике Беларусь все объекты технического регулирования разделяются на два вида:

общие объекты технического регулирования (нормирования);

частные объекты технического регулирования (нормирования), имеющие особую значимость для охраны окружающей среды, и для которых в технические регламенты могут включаться специальные требования исходя из специфики данных объектов.

В Республике Казахстан исключений объектного состава не предусматривается: все объекты технического регулирования не должны оказывать вредных воздействий на окружающую среду.

Также в Республике Казахстан техническое регулирование и стандартизация разьединены – уже на этапе постановки целей. Этот опыт достаточно актуален для Российской Федерации – исходя из анализа норм

Федерального закона «О техническом регулировании» стандартизация является частью технического регулирования.

Помимо этого положительной чертой технического регулирования в Республике Казахстан является то, что соблюдение технических регламентов в области охраны окружающей среды является частью экологического контроля.

Характерной общей чертой технического регулирования обеих стран является стремление к дифференциации норм на общие нормы о техническом регулировании (нормировании) и частные нормы технического регулирования (нормирования) в области охраны окружающей среды.

В целом, в связи с тем, что в Российской Федерации между нормами охраны окружающей среды и нормами о техническом регулировании имеется пробел правового регулирования, следует признать, что отмеченные нами положительные и отрицательные черты регулирования могут быть использованы и в российской практике.

В рамках исследования и анализа систем технического регулирования Всемирной торговой организации и Европейского союза мы получили следующие выводы.

Практически тотальное подчинение технического регулирования интересам торговли является первым и основным ориентиром для дальнейшего развития обеих систем. Даже риски экологической безопасности будут рассматриваться в рамках воздействия на торговые потоки.

Анализ опыта Всемирной торговой организации в целом подтверждает правильность выводов, полученных нами в предыдущих главах исследования.

В то же время лаконичная (а в некоторых случаях даже схематичная и фрагментарная) система технического регулирования Всемирной торговой организации является своего рода «лакмусовой бумажкой» для национальных систем технического регулирования, ярко высвечивая многие его недостатки, так, как это показано на примере декларативности цели охраны окружающей среды.

В целом, любая национальная и наднациональная (в том числе и европейская) система технического регулирования в рамках системы Всемирной торговой организации может стать источником административных барьеров в торговле. Возможность включения экологических положений и экологических характеристик продукции в технические регламенты усугубляет этот риск. Следовательно, за каждым таким требованием должен стоять расчет риска по соответствующей методике, доказывающий целесообразность приведения данных требований в содержание технического регламента.

Система технического регулирования в Европейском Союзе за счет возможности разного уровня имплементации требований директив в национальное законодательство является более гибкой, но при этом необходимо учитывать, что уровень экологической безопасности также может колебаться в зависимости от обязательств, принятых каждой страной. В то же время нельзя не учитывать, что общий уровень экологической безопасности продукции не может быть недопустимо низким.

Обе рассмотренные системы (одна – рамочная, вторая – жестко централизованная) показывают один и тот же результат при использовании разных моделей технического регулирования, – вертикально организованную систему (включающую требования охраны окружающей среды), когда принимается один основополагающий нормативный правовой акт, регламентирующий всю систему технического регулирования (от общих принципов до тех требований, которые могут находить свое отражение в технических регламентах). Все технические регламенты, принимаемые в рамках этой системы, должны полностью соответствовать этому общему нормативному правовому акту.

В целом же можно заключить, что обе системы предполагают и даже принимают возможность включения в технические регламенты (или директивы) требований, направленных на охрану окружающей среды, но обязательными условиями при этом будут являться их обоснованность,

проверяемость и невозможность их использования для манипулирования торговыми потоками.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Учебная литература, книги, монографии, справочные издания

1. Бакаев В.В., Зуев А.Г., Киржиманов М.Г. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад - 2012 / В.В. Бакаев, А.Г. Зуев, М.Г. Киржиманов и др. М. : МАКС Пресс, 2013.
2. Бержель Ж.-Л. Общая теория права. М., 2000.
3. Боголюбов С.А. (ред.) Экологическое право : учебник для бакалавров / под ред. С.А. Боголюбова. - М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2013.
4. Боголюбов С.А. и др. Институты экологического права / С.А. Боголюбов и др. – М. : Эксмо, 2010.
5. Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии / С.А. Боголюбов. М.: Эксмо, 2010.
6. Боголюбов С.А. Реализация экологической политики посредством права: монография. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015.
7. Боголюбов С.А. Эколого-правовые приоритеты / С.А. Боголюбов. – М.: ИД «Юриспруденция», 2010.
8. Боголюбов С.А., Колбасов О.С. Закон об охране природы в СССР. Каким ему быть? Мнения и предложения ученых. – М.: Юрид. лит., 1991.
9. Боголюбов С.А., Тихомиров Ю.А. (ред.) Право и экология: материалы VIII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 23–24 мая 2013) / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.А. Боголюбов. - М. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014.
10. Бодрийяр Ж. Общество потребления. Его мифы и структуры – М.: Республика; Культурная революция, 2006.

11. Боклан Д.С. Международное экологическое право и международные экономические отношения : монография / Д.С. Боклан. – М. : Магистр : ИНФРА-М, 2014.
12. Большой энциклопедический словарь. Серия "Современная энциклопедия". М.: АСТ, 2008.
13. Бринчук М.М. Экологическое право. Учебник / М.М. Бринчук. М., 2005 // Документ предоставлен СПС КонсультантПлюс.
14. Брославский Л.И. Техническое регулирование и стандартизация качества продукции и безопасности окружающей среды. Законы и реалии России, США И Евросоюза. Regulation and Standardization of Product and Environmental Quality and Safety. Laws and Practices of Russia, USA and European Union : монография. – Москва : Проспект, 2017.
15. Веденин Н.Н. Экологическое право: Учебник. 2-е изд. М., 2005.
16. Вернадский В.И. Биосфера и ноосфера. – М. : Айрис-пресс, 2013.
17. Гейт Н.А. Экологическое право Российской Федерации как комплексная подотрасль российского права : лекция / Н.А. Гейт. - М.: Изд-во РАГС, 2009.
18. Голиченков А.К. (ред.) Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Выпуск шестой. 2008 - 2009 гг.; Учеб. пособие для вузов / Под ред. А.К. Голиченкова. М.: Форгрейфер, 2009.
19. Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов». "Городец", 2008. // СПС Консультант Плюс
20. Дуглас. У.О. Трехсотлетняя война. Хроника экологического бедствия. – М. : Прогресс, 1975.
21. Ефремова Т.Ф. Современный толковый словарь русского языка: В 3 т. М.: Астрель, 2006.
22. Жаворонкова Н.Г. (ред.) Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития:

Монография. Под ред. Н.Г. Жаворонковой. Норма, ИНФРА-М, 2014. // Документ предоставлен справочно-правовой системой «Консультант-Плюс».

23. Калмыкова А.В. и др. Техническое регулирование: правовые аспекты : науч.-практ. пособие / [Калмыкова А.В и др.] ; отв. ред. д-р юрид. наук Ю.А. Тихомиров, д-р экон. наук В.Ю. Саламатов. – М. : Волтерс Клувер, 2010.

24. Ковалев А.А. Международное экономическое право и правовое регулирование международной экономической деятельности. М., 2007.

25. Ковалева Н.В. Техничко-юридическое регулирование как инструмент развития промышленности: Монография. – М.: ИНФРА-М, 2015.

26. Ковалева Н.В. Техническое регулирование в законодательстве Российской империи (XIX - начала XX веков) : монография / Н. В. Ковалева ; М-во образования и науки Российской Федерации, Костромской гос. технологический ун-т / Кострома : Изд-во КГТУ, 2012.

27. Крассов О.И. Экологическое право : учебник / О.И. Крассов. – М. : Норма, 2010.

28. Краткий юридический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна. – 2-е изд. доп. – М.: Институт новой экономики, 2007.

29. Кузнецова Н.В. Экологическое право: Учебное пособие. – М. : Юриспруденция, 2000.

30. Лукьянова В.Ю. Технический регламент в системе российского законодательства. М.: Эксмо, 2009.

31. Мальцев Г.В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005.

32. Мамутов В.К. (ред) Хозяйственное право: Учебник / В.К. Мамутов, Г.Л. Знаменский, В.В. Хахулин и др.; Под ред. В.К. Мамутова. Киев: Юринком Интер, 2002.

33. Мартышин О.В. (ред.) Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. О.В. Мартышина. М., 2005.

34. Марченко М.Н. Теория государства и права: учеб. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007.
35. Матузов Н.И., Малько А.В. (ред.) Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003.
36. Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1997.
37. Тихомиров Ю.А. Теория закона. Издательство наука, Москва, 1982.
38. Большой энциклопедический словарь. Серия "Современная энциклопедия". М.: АСТ, 2008.
39. Гармонизация и развитие экологического законодательства Казахстана и России (сборник статей, отв. ред. С.А. Боголюбов, Б.Ж. Абдраим, А.А. Мукашева). – Астана, Мастер По, 2013.
40. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2013 году» // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/6c7/gosdokladeco.pdf>
41. Руководство ЕС по выполнению директив, базирующихся на принципах Нового и Глобального подходов. // URL: <http://www.ctec.lv/userfiles/files/New%20Approach%20and%20European%20standardisation.pdf>
42. Окружающая среда и торговля: справочно-аналитическое пособие // Программа ООН по окружающей среде, Отдел по технологиям, промышленности и экономике, Секция экономики и торговли и Международный институт устойчивого развития.

Статьи, диссертации, авторефераты диссертаций

43. Абрамов В.В. «Дефиниция «безопасность» в гражданском праве и законодательстве». «Вестник Пермского университета. Юридические науки», выпуск 4 (22), октябрь-декабрь 2013 г. С. 111-117.

44. Абрамов В.В., Белых В.С.. Теоретико-правовые проблемы понятия «безопасность» в гражданском праве. «Гражданское право», № 2, 2012. С. 3-5.
45. Аникеев С., Кисуленко Б. Нормирование выбросов вредных веществ. Стандарты и качество, № 2 (919), 2014 г. С. 32-35.
46. Белов В.А. Европейское "свинское" право? (К вопросу об одной директиве Совета Европейского союза) // Закон, 2014, № 7.
47. Боголюбов С.А. Экологизация законодательства, государства и общественной жизни // Право и экология. Материалы VIII международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 23-24 мая 2013 г. М.: ИЗиСП, 2013.
48. Боголюбов С.А., Сулейменов М.К. Экологическое право – интегрированная отрасль. Проблемы теории экологического права. Диалог. // Экологическое право, 2014, № 4. С. 32-38.
49. Бринчук М.М. Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность? // Государство и право. 1994. № 8-9. С. 118-127.
50. Бринчук М.М. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. 1998. № 9. С. 20.
51. Бринчук М.М. Удвоение ВВП в контексте экологического права. Экологическое право, 2009, № 1. С. 2-11.
52. Бринчук М.М. Практика экологизации законодательства. Экологическое право, 2008, № 6. С. 10-19.
53. Васильева М.И. Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды. Экологическое право, 2007, № 2.
54. Васильева М.И. О соотношении интереса и субъективного права в экологических правоотношениях. Экологическое право, 2012, № 4. С. 26-32.
55. Вербицкий В.В. Национальная безопасность Российской Федерации в экологической сфере как категория. Экологическое право, 2013, № 4. С. 2-7.

56. Вербицкий В.В. Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук. Москва, 1999.

57. Гасников К.Д. Животные как объект гражданских прав // Законодательство и экономика, 2002, № 12.

58. Гиззатуллин Р.Х. Роль законотворческой деятельности в реализации экологической функции государства: теория и практика. Экологическое право, 2014, № 2. С. 7-14.

59. Голиченков А.К., Исполинов А.С., Кадышева О.В. Экологическая составляющая соглашений Всемирной Торговой Организации. Экологическое право, 2014, № 1. С. 30-37.

60. Горохов Д.Б., Горохова Ю. В. Проблемы правового регулирования отношений по содержанию, использованию и охране животных, не относящихся к объектам животного мира. Законодательство и экономика, 2015, № 3.

61. Горохов Д.Б., Горохова Ю.В. Животные и растения – субъекты права по законодательству Российской Федерации: констатация абсурда или научное открытие? «Адвокат», 2016, № 11.

62. Евсеев Е.Ф. О соотношении понятий «животное» и «вещь» в гражданском праве. Законодательство и экономика, 2009, № 2.

63. Егорова М.А. Соотношение категорий «регулирование» и «управление» в гражданско-правовых отношениях. «Юрист», 2014, № 9. С. 18-24.

64. Ершова И.В. Институт технического регулирования энергетического права: формирование в условиях модернизации экономики России. «Юрист», 2013, № 21. С. 12-14.

65. Ершова И.В. Стандартизация как элемент правового механизма технического регулирования в условиях экономической интеграции. «Предпринимательское право», 2013, № 1. С. 33-45.

66. Иванова Ю.В. . России нужен цивилизованный Федеральный закон о животных (интервью с Д.Б. Гороховым). Журнал “Адвокат”, 2015, № 9.

67. Игнатъева И.А. Технические регламенты с требованиями в области охраны окружающей среды: возможности, проблемы, перспективы. Бизнес, Менеджмент и Право. - Екатеринбург, 2014, № 1 (29). С. 30-34.

68. Игнатъева И.А. Систематизация экологического законодательства и экологизация иных отраслей российского законодательства // Экологическое право. 2007. № 1. С. 4-11.

69. Кабанова Н.А., Чаленко Н.Н. Правовые аспекты влияния экологической безопасности России на ее экономическую безопасность в системе ВТО. Международное публичное и частное право, 2015, № 3. С. 6-9.

70. Калмыкова А.В., Каширкина А.А., Лукьянова В.Ю., Морозов А.Н. Система правовых актов в сфере технического регулирования в условиях формирования Единого экономического пространства. Журнал российского права, 2011, № 6 (174). С. 88-100

71. Каспрова Ю.А. Экологическая опасность: вопросы правовой сущности. Правовые вопросы строительства, 2013, № 2. С. 13-15.

72. Ключанова Л.Г. К вопросу о концепции современного российского экологического права // Право и экология. Материалы VIII международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 23-24 мая 2013 г. М.: ИЗиСП, 2013.

73. Ключанова Л.Г. Особенности формирования государственной экологической политики Российской Федерации. Правовые вопросы строительства, 2013, № 2. С. 9-12.

74. Ковалева Н.В. Техничко-юридическое регулирование промышленного производства Российской Империи XIX – начала XX веков: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Москва, 2015.

75. Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) // Советское государство и право, 1988, № 12.

76. Краснова И.О. Развитие института экологического нормирования и кодификация законодательства об охране окружающей среды. Экологическое право, 2010, № 6. С. 24-28.

77. Краснова И.О. Экологическая безопасность как правовая категория. Lex russica, 2014, № 5. С. 543-555.

78. Круглов В.В. Законодательство Европейского Сообщества в сфере охраны окружающей среды в промышленности. Экологическое право, 2005, № 2. С. 42-46.

79. Круглов В.В. Теоретические основы правового регулирования и организации природоохранной деятельности промышленных предприятий в условиях рыночной экономики в Российской Федерации. Российский юридический журнал. 2012. № 4. С. 190-197.

80. Лоцманов А.Н. Техническое право: о системных причинах кризисных явлений в ходе российской технической реформы. Журнал российского права, 2008, № 8. С. 15-18.

81. Лукьянова В.Ю. Юридические презумпции в законодательстве о техническом регулировании. Законодательство и экономика, 2006, № 10.

82. Минина Е.Л. Проблемы правового регулирования обращения с животными. Журнал российского права, 2014, № 12.

83. Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/57479936/#ixzz4fs163k3o>

84. Мохов А.А., Копылов Д.Э. Псовые как объекты гражданских прав // Юридический мир, 2006, № 12.

85. Нарышкин С.Е. О значении экологического права и законодательства в решении задач охраны окружающей среды // Право и экология. Материалы VIII международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 23-24 мая 2013 г. М.: ИЗиСП, 2013.

86. Петрова Т.В. Техническое регулирование как часть системы правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды. Экологическое право, 2005, № 1. С. 77-81.

87. Платонов Ю.Н. Экологическая сфера и ее международно-правовой статус. Журнал российского права, 2010, № 3. С. 116-124.

88. Русин С.Н. Какой быть Стратегии экологической безопасности Российской Федерации? Журнал российского права, 2014, № 7. С. 32-40.

89. Степаненко В.С. Принципы экологического права Европейского Союза. Документ предоставлен СПС Консультант Плюс.

90. Тахватулина Н. К. Экологизация правового регулирования : теоретико-правовое исследование : диссертация ... кандидата юридических наук. Коломна, 2006.

91. Терещенко Л.К., Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я. Концепция правового обеспечения технического регулирования // Журнал российского права, 2006, № 9. С. 3-17.

92. Трунк-Федорова М.П. Новый спор в ВТО: «Дания против Европейского Союза (спор о сельди и макрели)». Международное правосудие, 2014, № 1. С. 24-33.

93. Туранин В.Ю. Проблемы формирования и функционирования юридической терминологии в гражданском законодательстве РФ: Автореф. ... канд. Юрид. наук. Белгород, 2002.

94. Черданцев А.Ф. Технико-юридические нормы в советском праве: автореф. дисс. ... на соискание ученой степени к.ю.н. / А.Ф. Черданцев; рук. работы Алексеев Сергей Сергеевич – Свердловск: Уральский государственный университет имени А.М. Горького. 1963.

95. Шадрина А.А. Правовое регулирование оборота экологичной продукции в российском законодательстве. Российский юридический журнал, 2010, № 6.

96. Шестерюк А.С. Экологическое право: проблемы методологии: Автореф. Дис. ... докт. Юрид. наук. СПб., 2000. С. 23.

97. Шумилов В.М. Феномен права ВТО и законодательство России. «Современный юрист», 2013, №2 (3) (апрель-июнь).

98. Юдкин, А. В. Экологизация технического регулирования в современной России // Право и экология: материалы VIII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 23-24 мая 2013 г.) / Отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. А. Боголюбов. - М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2014.

99. Klaus Schwab. The Forth Industrial Revolution. World Economic Forum, Geneva, Switzerland, 2016.

Нормативные правовые акты Российской Федерации

100. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

101. Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ «Лесной кодекс Российской Федерации».

102. Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ «Водный кодекс Российской Федерации»

103. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире».

104. Федеральный закон от 21 июня 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

105. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

106. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 44-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

107. Федеральный закон от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ «О семеноводстве».

108. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 206-ФЗ "О карантине растений".

109. Федеральный закон Российской Федерации от 27 декабря 2002 г. №184-ФЗ «О техническом регулировании».

110. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».

111. Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»

112. Экологическая доктрина Российской Федерации. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 года № 1225-р.

113. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Утверждены Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года.

114. Приказ Минпромэнерго РФ от 12.04.2006 № 78 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и подготовке к принятию проектов технических регламентов».

115. Приказ Ростехрегулирования от 30.12.2005 № 524-ст «Экологический менеджмент. Руководство по включению аспектов безопасности окружающей среды в технические регламенты. ГОСТ Р 14.07-2005».

116. Постановление Правительства г. Москвы от 16 сентября 2003 г. № 783-ПП «О мерах по экологической оценке продукции, реализуемой на потребительском рынке города Москвы».

117. Приказ ВНИИС Госстандарта России от 17 февраля 1992 г. № 21 «Рекомендации. Установление требований экологичности продукции в стандартах и технических условиях. Р 50-601-22-92».

118. Проект Федерального закона Российской Федерации «Общий технический регламент об экологической безопасности».

Нормативные правовые акты зарубежных стран

119. Соглашение по техническим барьерам в торговле ВТО / WTO Agreement on Technical Barriers to Trade.

120. Решение Совета Европы по Новому подходу к технической гармонизации и стандартам от 07.05.1985 № 85/C136/01.

121. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года.

122. Закон Республики Беларусь 26.11.1992 № 1982-ХІІ «Об охране окружающей среды».

123. Закон Республики Беларусь от 05.01.2004 №262-З «О техническом нормировании и стандартизации».

124. Кодекс Республики Казахстан от 09.01.2007 № 212-ІІІ «Экологический кодекс Республики Казахстан».

125. Закон Республики Казахстан от 09.11.2004 № 603-ІІ «О техническом регулировании»

126. Закон Кыргызской Республики от 08.05.2009 № 151 «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике».

127. Закон Кыргызской Республики от 16.06.1999 № 53 «Об охране окружающей среды».

Технические регламенты

128. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 005/2011 «О безопасности упаковки».

129. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 009/2011 «О безопасности парфюмерно-косметической продукции».

130. Технически й регламент Таможенного союза ТР ТС 010/2011 «О безопасности машин и оборудования».

131. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 012/2011 «О безопасности оборудования для работы во взрывоопасных средах».

132. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 013/2011 «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и мазуту».

133. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 015/2011 «О безопасности зерна».

134. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 016/2011 «О безопасности машин и оборудования, работающих на газообразном топливе».

135. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 019/2011 «О безопасности средств индивидуальной защиты».

136. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции».

137. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 025/2012 «О безопасности мебельной продукции».

138. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 026/2012 «О безопасности маломерных судов».

139. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 028/2012 «О безопасности взрывчатых веществ и изделий на их основе».

140. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 029/2012 «Требования безопасности пищевых добавок, ароматизаторов и технологических вспомогательных средств».

141. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 030/2012 «О требованиях к смазочным материалам, маслам и специальным жидкостям».

142. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 033/2013 «О безопасности молока и молочной продукции».

143. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 034/2013 «О безопасности мяса и мясной продукции».