УДК 349.6

DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-1-35-40

**Правовой механизм обеспечения экологической безопасности
при разработке и внедрении новых технологий:
постановка вопроса**

В. Г. Мельникова

*Томский государственный университет
Томск, Россия*

Аннотация

В современных условиях приоритетом государственной политики становится инновационное развитие, создание новых технологий и продуктов, позволяющих обеспечивать экономический рост при сохранении благоприятного состояния окружающей среды. В статье на основе анализа стратегических документов Российской Федерации выявляются приоритеты в сферах социально-экономического и экологического развития, обеспечения экологической безопасности. Проводится исследование правового регулирования общественных отношений по созданию и внедрению новых технологий. Сделан вывод о наличии в российском законодательстве отдельных норм, направленных на обеспечение экологической безопасности новых технологий, обосновывается необходимость создания эффективного правового механизма обеспечения экологической безопасности при разработке и внедрении новых технологий.

Ключевые слова

инновационное развитие, экологическая безопасность, новые технологии, наилучшие доступные технологии

Благодарности

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, грант 18-011-00612

Для цитирования

Мельникова В. Г. Правовой механизм обеспечения экологической безопасности при разработке и внедрении новых технологий: постановка вопроса // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 1. С. 35–40. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-1-35-40

**Legal Mechanism of Ensuring Environmental Safety
in the Development and Implementation of New Technologies:
Statement of the Question**

V. G. Melnikova

*Tomsk State University
Tomsk, Russian Federation*

Abstract

In modern conditions, the priority of state policy is becoming innovative development, the creation of new technologies and products that allow for economic growth while maintaining a favorable state of the environment. The article based on the analysis of strategic documents of the Russian Federation identifies priorities in the areas of socio-economic and environmental development, ensuring environmental safety. A research of the legal regulation of social relations on the creation and introduction of new technologies is being conducted. The article concludes that there are separate norms in the Russian legislation aimed at ensuring the environmental safety of new technologies, justifies the need to create an effective legal mechanism for ensuring environmental safety when developing and introducing new technologies.

Keywords

innovative development, environmental safety, new technologies, best available technologies

Acknowledgements

The research was carried out with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research, grant 18-011-00612

For citation

Melnikova, V. G. Legal Mechanism of Ensuring Environmental Safety in the Development and Implementation of New Technologies: Statement of the Question. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 1, p. 35–40. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-1-35-40

В современном мире технологическое развитие стало одним из важнейших приоритетов государственной политики, необходимым условием экономического и социального развития. При этом становится все более актуальной задача обеспечения экологической безопасности, в частности безопасности разрабатываемых и внедряемых технологий для окружающей среды, жизни и здоровья человека. Принятая большинством государств в качестве базовой концепция устойчивого развития, предполагает сбалансированное решение проблем социально-экономического развития и сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей.

В Указе Президента РФ от 01.04.1996 № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»¹ были определены основные направления деятельности по переходу России к устойчивому развитию, определена роль государства как гаранта сохранности окружающей среды и экологической безопасности, необходимость обеспечения действенности государственного управления и контроля в области охраны природы. На протяжении последующих лет в России постепенно создавались экономические, организационные и правовые условия для технологического переоснащения в соответствии с приоритетами устойчивого развития. Создание условий для экономической заинтересованности субъектов хозяйственной деятельности в снижении антропогенной нагрузки на окружающую среду, использовании экологически безопасных технологий потребовало серьезного пересмотра норм экологического законодательства.

Принимаемые программно-целевые документы позволяют проследить эволюцию приоритетов государственной политики в сфере регулирования хозяйственной деятельности, обеспечивающую реализацию принципов устойчивого развития.

В 2012 г. Президентом РФ утверждены «Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года»² (далее – Основы). Разработка Основ обусловлена необходимостью обеспечения экологической безопасности при модернизации экономики и в процессе инновационного развития (п. 4). Достижение стратегической цели государственной политики в области экологического развития обеспечивается решением основных задач, в числе которых обеспечение экологически ориентированного роста экономики и внедрения экологически эффективных инновационных технологий; развитие экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

При решении задачи обеспечения экологически ориентированного роста экономики и внедрения экологически эффективных инновационных технологий предусматривается использование следующих механизмов: а) формирование эффективной, конкурентоспособной и экологически ориентированной модели развития экономики, обеспечивающей наибольший эффект при сохранении природной среды, ее рациональном использовании и минимизации негативного воздействия на окружающую среду; б) внедрение инновационных ресурсосберегающих, экологически безопасных и эффективных технологий на базе единой технологической платформы с активным участием государства, бизнес-сообщества, организаций науки и образования, общественных объединений и некоммерческих организаций; в) учет абсолютных и удельных показателей эффективности использования природных ресурсов и энергии, негативного воздействия на окружающую среду при государственном регулировании природоохранной деятельности и планировании мероприятий по охране окружающей среды, а также при оценке эффективности экономики в целом и по отраслям.

При решении задачи развития экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды используются следующие механизмы: а) установление платы

¹ Рос. газета. 1996. 9 апр.

² Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Утв. Президентом РФ 30.04.2012 // СПС «Консультант Плюс» (документ официально опубликован не был).

за негативное воздействие на окружающую среду с учетом затрат, связанных с осуществлением природоохранных мероприятий; б) замена практики взимания платы за сверхлимитное загрязнение окружающей среды на практику возмещения вреда, причиненного окружающей среде; в) стимулирование предприятий, осуществляющих программы экологической модернизации производства и экологической реабилитации соответствующих территорий, а также обеспечение широкого применения государственно-частного партнерства при государственном финансировании (софинансировании) мероприятий по оздоровлению экологически неблагополучных территорий, ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой экономической и иной деятельностью; г) формирование рынка экологичной продукции, технологий и оборудования, а также природоохранных услуг; д) осуществление поддержки технологической модернизации, обеспечивающей уменьшение антропогенной нагрузки на окружающую среду, неистощительное использование возобновляемых и рациональное использование невозобновляемых природных ресурсов; е) развитие рыночных инструментов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; ж) обеспечение преимущества (при прочих равных условиях) при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд товарам, работам, услугам, отвечающим установленным экологическим требованиям; з) стимулирование привлечения инвестиций для обеспечения рационального и эффективного использования природных ресурсов, уменьшения негативного воздействия на окружающую среду, производства экологически чистой продукции, внедрения ресурсосберегающих технологий, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды; и) поэтапное внедрение системы декларирования соблюдения экологических требований и проведения экологического аудита; к) повышение экологической и социальной ответственности бизнеса; л) стимулирование деятельности по сбору, сортировке и использованию отходов в качестве вторичного сырья и энергоносителей; м) государственное регулирование ввоза в Российскую Федерацию техники (оборудования) и технологий, не соответствующих экологическим требованиям, в том числе международным.

Необходимо отметить, что используемая терминология достаточно разнообразна – указано несколько разных видов технологий, развитие и внедрение которых планируется обеспечить: инновационные, ресурсосберегающие, экологически безопасные, экологичные технологии, продукция и оборудование. Остается неясным, будут создаваться различные меры по поддержке каждого из перечисленных видов технологий или новые технологии должны соответствовать одновременно нескольким критериям. Кроме того, в приведенных перечнях перечисляются сферы применения новых технологий и отраслевые задачи, которые предполагается решать с помощью новых технологий. Видимо, здесь следует разделять меры стимулирования создания инновационных технологий в общем и меры по стимулированию создания инновационных технологий, обеспечивающих решение задач повышения эффективности или снижения антропогенной нагрузки в конкретных отраслях (например, в ресурсопользовании). В последнем случае, видимо, будет осуществляться узконаправленное стимулирование создания и внедрения инноваций. При этом и для того, и для другого случая важно обеспечить экологическую безопасность инноваций.

Приведенный перечень запланированных мер, очевидно, носит межотраслевой характер, и их реализация потребует существенного изменения государственной политики в сфере регулирования хозяйственной деятельности и охраны окружающей среды. Как справедливо отмечает Р. Х. Гиззатуллин [1], успешная реализация Основ главным образом зависит от наличия соответствующего правового обеспечения, несомненным позитивным шагом следует считать разработку и утверждение Правительством Российской Федерации Плана действий по реализации «Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»³ (утвержден Распоряжением Правительства РФ от 18.12.2012 № 2423-р). К сожалению, в этом документе меры, направленные на решение

³ СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7561.

поставленных задач по обеспечению экологически ориентированного роста экономики и внедрения экологически эффективных инновационных технологий представлены довольно фрагментарно. Возможно, это обусловлено сложностью поставленных задач, необходимостью для их решения согласованных действий нескольких органов государственной власти. Вместе с тем очевидно, что решение этих задач невозможно обеспечить только действиями органов государственной власти на уровне субъектов РФ или мероприятиями отраслевого характера, предусмотренными Планом.

Принятый курс уже обусловил существенные изменения в подходе законодателя к регулированию хозяйственной деятельности, в частности привел к серьезному реформированию в последние годы экономико-правового механизма охраны окружающей среды. Пересмотр правил о плате за негативное воздействие на окружающую среду, нормирования воздействия на окружающую среду и ряда других должен способствовать решению поставленных задач. Вместе с тем требуется обеспечить согласование нововведений с другими целями и приоритетами государственной политики.

В 2017 г. Президент РФ принял Указ «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»⁴. Решение основных задач в области обеспечения экологической безопасности должно осуществляться по следующим приоритетным направлениям: а) совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, а также институциональной системы обеспечения экологической безопасности; б) внедрение инновационных и экологически чистых технологий, развитие экологически безопасных производств; в) активизация фундаментальных и прикладных научных исследований в области охраны окружающей среды и природопользования, включая экологически чистые технологии.

При решении задачи научного и информационно-аналитического обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности используются следующие механизмы: а) расширение комплексных фундаментальных и прикладных исследований в области прогнозирования угроз экологического характера, а также негативных последствий, связанных с изменением климата; б) разработка и использование научно обоснованных и объективных показателей техногенного воздействия на окружающую среду и показателей экологической эффективности природоохранной деятельности; в) стимулирование проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области охраны окружающей среды, ресурсосбережения и обеспечения экологической безопасности.

В части обеспечения экологической безопасности внедрение инновационных и экологически чистых технологий также рассматривается в качестве приоритетного направления. Таким образом, на основе анализа документов стратегического характера можно сделать вывод о том, что приоритетом государственной политики Российской Федерации на современном этапе является создание условий для экологически ориентированной технологической модернизации экономики. Инновационные технологии рассматриваются в качестве своего рода «сквозного» приоритета государственной политики. Их разработка и внедрение должны способствовать социально-экономическому развитию при обеспечении экологической безопасности. Однако в данной ситуации необходимо учитывать связанные с инновационными технологиями риски. При выработке решений по стимулированию субъектов хозяйственной деятельности к разработке и внедрению инновационных технологий, необходимо убедиться, что действующее законодательство содержит достаточные правила обеспечения безопасности новых технологий для окружающей среды и здоровья человека.

Решение этой задачи требует комплексного подхода к совершенствованию правового регулирования хозяйственной деятельности. Представляется, что данную задачу необходимо решать путем экологизации правовых норм, регулирующих как процесс создания новых технологий, их внедрение, так и собственно хозяйственную деятельность. Очевидно, следует рас-

⁴ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>.

смотреть вопрос о том, каким образом действующим российским законодательством обеспечивается экологическая безопасность новых технологий при допуске их на рынок. Особую актуальность данный вопрос приобретает в свете существенного ускорения научно-технического прогресса, стремительного сокращения сроков разработки новых технологий.

В современном российском законодательстве существует несколько правовых институтов, опосредующих общественные отношения по созданию и внедрению новых технологий. Представляется целесообразным проанализировать в свете поставленного вопроса нормы об экологической экспертизе и о наилучших доступных технологиях.

В соответствии с п. 5 ст. 11 Закона РФ от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»⁵ к объектам экологической экспертизы федерального уровня относятся проекты технической документации на новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, а также технической документации на новые вещества, которые могут поступать в природную среду. В литературе отмечается [2], что при применении данной нормы возникают коллизии, разночтения в части определения того, что именно должно являться объектом экологической экспертизы в данном случае. Учитывая легальное определение экологической экспертизы в действующей редакции, остается открытым вопрос о том, в достаточной ли степени данные нормы обеспечивают экологическую безопасность новых технологий, если последствия ее применения еще не исследованы, не приняты соответствующие технические регламенты. Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о совершенствовании правовой регламентации экологической экспертизы, конкретизации правил ее проведения применительно к новым технологиям. Такая регламентация должна основываться на общем принципе презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности, а также учитывать возможную ситуацию отсутствия данных о воздействии новой технологии на окружающую среду. В принятых в 2016 г. Национальных стандартах Российской Федерации по Менеджменту риска применения новых технологий⁶ отмечается, что внедрение новых технологий связано с идентификацией связанного с этим риска. Идентификация риска – сложная проблема. Дополнительная трудность состоит в том, что новые виды риска часто связаны с неизученными феноменами. Представляется, что эти исходные тезисы верны в отношении и экологических рисков, поэтому необходимо разработать и закрепить в законодательстве общий правовой механизм обеспечения экологической безопасности при разработке и внедрении новых технологий.

В настоящее время происходит реформирование системы нормирования загрязнения окружающей среды, формирования платы за загрязнение. Большие надежды возлагаются на формируемый институт наилучших доступных технологий (НДТ). Вместе с тем представляется необходимым поставить вопрос о согласовании норм о НДТ с нормами, опосредующими процесс разработки и внедрения новых технологий, определяющими механизм поддержки создания таких технологий.

Под наилучшей доступной технологией в соответствии с Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁷ понимается технология производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг, определяемая на основе современных достижений науки и техники и наилучшего сочетания критериев достижения целей охраны окружающей среды при условии наличия технической возможности ее применения. Сочетанием критериев достижения целей охраны окружающей среды для определения НДТ являются:

⁵ Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.parvo.gov.ru>.

⁶ ГОСТ Р 57272.1-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Менеджмент риска применения новых технологий. Часть 1. Общие требования (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 21.11.2016 № 1717-ст). М.: Стандартинформ, 2016.

⁷ Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.parvo.gov.ru>.

- наименьший уровень негативного воздействия на окружающую среду в расчете на единицу времени или объем производимой продукции (товара), выполняемой работы, оказываемой услуги либо другие предусмотренные международными договорами Российской Федерации показатели;
- экономическая эффективность ее внедрения и эксплуатации;
- применение ресурсо- и энергосберегающих методов;
- период ее внедрения;
- промышленное внедрение этой технологии на двух и более объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

К числу обязательных для соблюдения при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в ст. 29 Закона «Об охране окружающей среды» относятся технологические показатели НДТ, которые также должны применяться для расчета технологических нормативов при выдаче комплексных экологических разрешений (предусмотрены ст. 31.1). Пока невозможно оценить эффективность такого механизма нормирования воздействия на окружающую среду, поскольку он еще не реализован. Вместе с тем такие инструменты, как технологические показатели, могут быть в дальнейшем использованы в механизме обеспечения экологической безопасности для установления целевых параметров разрабатываемых новых технологий при формировании соответствующей системы стимулирования.

Таким образом, проведенное исследование позволяет ставить вопрос о необходимости детального изучения действующих эколого-правовых норм с целью оценки их достаточности и эффективности для обеспечения экологической безопасности при разработке и внедрении новых технологий. Кроме того, целесообразной также видится дальнейшая теоретическая разработка правового механизма обеспечения экологической безопасности новых технологий с учетом необходимости создания системы мер по стимулированию создания и внедрения инновационных технологий, обеспечивающих экологически ориентированный экономический рост.

Список литературы / References

1. **Гиззатуллин Р. Х.** Правовое обеспечение реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года // Экологическое право. 2016. № 5. С. 3–6.
Gizzatullin, R. Kh. Pravovoye obespecheniye realizatsii Osnov gosudarstvennoy politiki v oblasti ekologicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2030 goda [Legal support for implementation of Environment State Policy of the Russian Federation for the period up to 2030]. *Ekologicheskoye pravo*, 2016, no. 5, p. 3–6. (in Russ.)
2. **Хлуденева Н. И.** Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: Монография. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2014. 172 с.
Khludeneva, N. I. Defekty pravovogo regulirovaniya okhrany okruzhayushchey sredy [Defects of legal regulation of the environmental protection]. Moscow, IZiSP, INFRA-M, 2014, 172 p. (in Russ.)

*Материал поступил в редколлегию
Received
24.08.2018*

Сведения об авторе / Information about the Author

Мельникова Валентина Григорьевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры природоресурсного, земельного и экологического права, зав. кафедрой ИП ТУСУР, Томский государственный университет (пр. Ленина 36, Томск, 634050, Россия)

Valentina G. Melnikova, PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Natural Resources, Land and Environmental Law (TSU), Head of the Department of IL (TUSUR), Tomsk State University (36 Lenin Ave., Tomsk, 634050, Russian Federation)

walmel@yandex.ru