

В. А. Троицкий

ТЕХНИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В КОНТЕКСТЕ ПРОБЛЕМ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Статья посвящена проблемам имплементации принципов устойчивого развития в практику деятельности государств. Особое внимание уделено проблеме иерархии источников права, асимметричного развития институционального и конвенционного механизмов правового регулирования. Предлагается ряд мер повышения эффективности реализации принципов устойчивого развития как элемента глобальной реформы технического регулирования.

Ключевые слова: устойчивое развитие, интеграция, техническое право, техническое регулирование, международное право, международные организации.

V. Troitskiy

Technical Regulations in the Framework of Sustainable Development

The article examines and recapitulates the most crucial impediments that prevent principles of sustainable development from widespread implementation into real life. Judicious meaning of the very term and twisting ways of task fulfillment are issues of priority concern. The ways to enhance technical regulation system with respect to sustainable development principles on both national and international levels is shown as a forefront of technical reform in general.

Keywords: sustainable development, integration, technical law, technical regulation, international law, intergovernmental organizations.

При всем разнообразии трактовок комплексного понятия «устойчивое развитие», закрепленных в международных договорах, иных нормативных актах или выработанных доктриной, ключевое значение данной категории — в признании многофакторности современного мироустройства и недопустимости форм и методов развития отдельных отраслей, направлений и регионов, наносящих ущерб другим. Национальное законодательство, в частности российское, реже обращается к рассматриваемому понятию, тем не менее, одна из удачных формулиро-

вок предложена в Федеральном законе от 19 июня 1996 г. № 78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации», где «устойчивое развитие» определено как «гармоничное развитие производства, социальной сферы, населения и окружающей природной среды». Способы достижения этой задачи могут быть систематизированы по классической методологии, применимой к формам реализации норм международного права, и разделены на конвенционные и институциональные, тес-

ная взаимосвязь которых должна способствовать скорейшему воплощению принципов устойчивого развития в жизнь.

Институциональный механизм развивается количественно весьма активно. На глобальном уровне устойчивое развитие стало одним из самых обсуждаемых приоритетов деятельности Организации Объединенных Наций, в виде задачи по управлению совокупным капиталом общества в интересах сохранения и приумножения человеческих возможностей легло в основу деятельности Всемирного банка, закреплено в качестве задачи Всемирной торговой организации. На локальном уровне многие международные организации принимают в качестве одной из ключевых задач обеспечение устойчивого развития государств региона (см., например, ст. 3 учредительного акта Африканского союза и преамбулу соглашения о зоне свободной торговли в Северной Америке — НАФТА), либо их учредительные и программные документы формулируют эту задачу иносказательно. Так, Устав Содружества независимых государств говорит о необходимости обеспечения «всестороннего и сбалансированного экономического и социального развития государств», а в преамбуле Асунсьенского договора о создании общего рынка стран Южной Америки (МЕРКОСУР) высокие договаривающиеся стороны отмечают важность обеспечения баланса и гармонии развития экономики, человеческого потенциала и рационального использования природных ресурсов. Обобщая, можно сказать, что редкая международная организация общей компетенции прямо или косвенно не затрагивает в ходе деятельности своих органов проблематику устойчивого развития, разносторонне ссылаясь и упоминая важность этой задачи при самых различных обстоятельствах. Организациям специальной компетенции рассматриваемая проблематика также близка и многократно упоминается в документах Международной организации труда (см., например, повестку дня 101-й сессии (2012 г.) Международной

конференции труда), Северо-атлантического альянса (см., например, итоговый документ Бухарестского саммита НАТО 2008 г. по Афганистану), Международной организации уголовной полиции (см., например, документы 80-й сессии Генеральной ассамблеи ИНТЕРПОЛа) и других. Многие международные организации идут дальше «обсуждений и упоминаний» устойчивого развития, создавая специализированные органы, ответственные за такого рода задачи. Примерами могут быть Комиссия ООН по устойчивому развитию или Проектная группа по устойчивому развитию Всемирного почтового союза. Кроме того, международный институциональный механизм реализуется и посредством организации межгосударственных конференций соответствующей тематики, к которым относятся и мероприятия, заложившие основы современных принципов устойчивого развития, а именно — международные конференции ООН по окружающей среде и устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро (1992 г.) и в Йоханнесбурге (2002 г.).

Внутригосударственный институциональный механизм реализации задач устойчивого развития, как правило, находит воплощение в деятельности исполнительной и законодательной власти государств. Так, в Российской Федерации в рамках проведения государственной политики в профильной для себя области деятельности руководствуются принципами устойчивого развития Президент и Правительство Российской Федерации, Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Министерство иностранных дел, Министерство экономического развития и торговли, Министерство образования и науки и ряд других федеральных министерств и ведомств. До 2004 г. в структуре Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации работала Комиссия по проблемам устойчивого развития, в настоящий момент задачи в сфере устойчивого развития стоят перед рядом комитетов Государственной думы и Совета Федерации. Похожая модель реализо-

вана в большинстве развитых и развивающихся стран мира. Для решения комплекса взаимосвязанных вопросов охраны окружающей среды, здравоохранения и улучшения социально-экономических условий жизни населения, являющихся составной частью принципов устойчивого развития, органами власти государства, признающего цели и принципы устойчивого развития, должен обеспечиваться баланс глобальных и региональных экологических задач и локальных вопросов сохранения качества окружающей природной среды, минимизации негативных последствий воздействия на окружающую среду различных факторов, обеспечения экологической безопасности при развитии промышленности, транспорта, осуществления иной хозяйственной деятельности.

В рамках реализации внутригосударственного институционального механизма не игнорируется и такой механизм, как проведение конференций, инициируемых, в частности, органами государственной власти (см., например, материалы конференции «Устойчивое развитие: природа — общество — человек», проведенной в 2006 г. по инициативе Министерства природных ресурсов РФ, а также материалы международной конференции «Устойчивое развитие сельских поселений», проведенной в 2011 г. по инициативе администрации Ханты-Мансийского Автономного округа).

Однако, наряду с констатацией того, что проблема устойчивого развития крайне широко обсуждается и признается значимой повсеместно, встает вопрос об эффективности усилий государств, международных организаций, международных и национальных неправительственных организаций и хозяйствующих субъектов в этой сфере. Оценка эффективности требует выработки системы критериев, которая не может быть объективной без формализации целей. Последняя задача должна быть решена с помощью нормативных актов и, в первую очередь, источников международного права. Именно

международное право, воплощающее баланс согласования воле государств, должно сформулировать основные цели и принципы устойчивого развития, ибо данная проблема имеет общемировое значение, а роль национального права сводится к исполнению функций одного из элементов конвенционного механизма реализации норм международного права. Нельзя рассуждать о полноценном устойчивом развитии в отдельно взятом городе или районе в силу самой специфики комплексного характера проблемы, раскрывающейся во взаимосвязанности и взаимообусловленности современного мира.

Говоря о видах источников международного права, которые на глобальном уровне формулируют цели и задачи устойчивого развития, представляется разумным начать с международного обычая. Сам факт признания «устойчивого развития» критерием «надлежащего» при оценке поведения субъектов международного права, в силу длительности и многократного повторения, можно рассматривать как обычную норму. Среди международных договоров выделим конвенции ООН по охране окружающей среды и ряд других международных соглашений в этой сфере, включая Киотский протокол (сокращение выбросов парниковых газов), Монреальский протокол (сокращение производства и потребления озоноразрушающих веществ), Конвенцию ООН по борьбе с опустыниванием и деградацией земель. Ключевые цели и задачи также сформулированы в соглашениях, принятых на международных конференциях ООН по окружающей среде и устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро (1992 г.), в Йоханнесбурге (2002 г.).

Решения международных судов также могут играть роль в уточнении содержания задач устойчивого развития и в формировании обычных норм. В качестве примера приведем работу Камеры по экологическим спорам, которая действует в системе Международного суда ООН.

Тем не менее цели, относимые различными международными договорами к устойчивому развитию, разнообразны и зачастую противоречивы, что делает оценку эффективности реализации задач устойчивого развития затруднительной, а эффективность механизмов спорной. Несколько действенных моделей, однако, практикой отношений государств выработано. Так, ряд международных организаций прямо в учредительных документах закрепляет примат договоров в сфере экологии и устойчивого развития. Упомянувшееся выше соглашение о зоне свободной торговли в Северной Америке в ст. 104 «Связь с соглашениями по охране и сохранению окружающей среды» устанавливает приоритетное применение Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (CITES), 1973 г., Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 г. и Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, 1995 г.

В разных странах делаются попытки закрепить приоритетное значение принципов устойчивого развития в национальном законодательстве. Так, в Российской Федерации Указом Президента от 1 апреля 1996 года № 440 принята Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 года № 1225-р одобрена Экологическая доктрина Российской Федерации, где определены цели, задачи и принципы проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области охраны окружающей среды на долгосрочную перспективу с учетом принципов устойчивого развития. Вопросы устойчивого развития затрагиваются в доктринальных документах при реализации приоритетных национальных проектов «Развитие аграрно-промышленного комплекса», «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», «Здоровье» и «Образо-

вание» (см. например [1; 2]) в ряде отраслевых концепций (см. например [3; 4]).

Возвращаясь к проблеме оценки эффективности решения задач устойчивого развития, отметим, что в условиях размытости целей и комплексности самой проблематики, а также отсутствия единых нормативных критериев и показателей, на помощь приходит доктрина. Индикаторы устойчивого развития и системы показателей измерения устойчивости предлагались группами ученых, работавших в составе экспертных структур ООН, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Европейского сообщества, Всемирной торговой организации и др. Такие показатели должны отражать экономические, экологические, социальные и иные аспекты удовлетворения потребностей населения планеты без невосполнимого вреда возможностям будущих поколений по удовлетворению собственных потребностей. В России секретариатом Национального подготовительного комитета к Всемирному саммиту по устойчивому развитию (при МЭРТ РФ) был подготовлен доклад «Национальная оценка прогресса при переходе Российской Федерации к устойчивому развитию» (2002 г.), содержащий видение индикаторов устойчивости на национальном уровне. Научными центрами России выработаны и иные предложения по оценке эффективности мер устойчивого развития.

Рассмотренный набор механизмов реализации целей устойчивого развития обладает следующими существенными недостатками, которые позволяют усомниться в их эффективности:

- размытость самих задач, закрепленных в разнородных документах;
- избытие норм рекомендательного характера;
- отсутствие комплексного подхода в реализации норм права в сфере устойчивого развития, охватывающего всю совокупность процессов, включая обеспечение исполнения норм и ответственность;

– крайне общий характер задач и способов их решения, малое количество нормативных установлений прикладного характера.

По сути, «устойчивое развитие» зачастую остается лишь декларацией, не имеющей ни единообразной для разных стран юридической квалификации, ни полноценного механизма реализации.

Исправить эту ситуацию может формирование системы технического регулирования как национальной, так и международной, с учетом принципов и целей устойчивого развития. Именно юридико-технические нормы как санкционированные государством технические правила и международные технические нормы, как технические правила, закрепленные в форме одного из видов источников международного публичного права (международного договора, международного обычая, акта международной организации или конференции) должны стать мостом между доктринальными идеями, закрепленными в актах «мягкого права», и реальными общественными отношениями.

После вступления в силу ФЗ «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ ситуация стала меняться, появилась новая система технических норм и разделение на обязательно применимые и добровольные. Аналогичные реформы были проведены в ряде стран-участниц Содружества независимых государств. Так, приняты новые нормативные акты: законы Украины «О стандартизации», «О подтверждении соответствия» и «О стандартах, технических регламентах и процедурах оценки соответствия», закон Республики Казахстан «О техническом регулировании»; законы Республики Беларусь «О техническом нормировании и стандартизации» и «Об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации», закон Кыргызской Республики «Об основах технического регулирования в Кыргызской Республике», законы Республики Армения «О стандартизации» и «Об оценке соответ-

ствия». Большинство государств СНГ провозглашены цели интеграции в пространство технического регулирования ВТО, и на основании принятых новых нормативных актов, которые основывались уже на европейских принципах технического регулирования, ведется поэтапная реформа системы технического регулирования, одним из основных проявлений которой является процесс уменьшения роли государства при создании технических норм. Исходя из сказанного, в новую структуру технического регулирования в большинстве стран СНГ входят следующие подгруппы норм: обязательные к применению государственные технические регламенты, обеспечивающие жизнь и здоровье граждан, экологическую безопасность и основные права потребителей; технические стандарты разных уровней, применяемые добровольно, принимаемые специальным органом государства, но с активным привлечением к их созданию отраслевых объединений и иных заинтересованных лиц, направленные на повышение эффективности хозяйственной деятельности и улучшение качества выпускаемой продукции, оказываемых услуг, и иные технические нормы. Последние — самая сложная и разнообразная категория норм, включающая в себя стандарты организаций, научно-технических обществ.

Устойчивое развитие как комплексная задача предполагает не только горизонтальную взаимосвязь в части реализации сопоставленных процессов в самых различных областях жизнедеятельности, но и вертикальную систему нормативно-правовой реализации: от общих принципов к прикладным нормам. Такая система должна стать отражением глобальной тенденции интернационализации права, воплощать эффективное сочетание международного и внутригосударственного конвенционных механизмов реализации норм международного права, закрепляющих задачи устойчивого развития в самом общем виде (опыт реализации задач устойчивого развития в некото-

рых областях развития международных отношений от общего к частному рассмотрен в работах [2; 3; 4]).

Создание такого рода «цепочки» нормативных актов — от универсальных нормативно-правовых актов международного права к региональным актам гармонизации и унификации технического права и далее к национальным техническим регламентам и стандартам изменит ситуацию с реализацией задач устойчивого развития, сняв проблему размытости и общего характера задач и придав системе комплексный характер.

Кроме того, переход устойчивого развития в русло технического регулирования

создаст новые возможности для оценки эффективности реализации данных задач, включив в их число богатый инструментарий мониторинга правоприменения, эффективно реализуемого в разных странах, в том числе в России.

Широта проблематики устойчивого развития не позволяет говорить об описанном механизме как об имеющем универсальный характер для достижения целей, но значение его для сочетания технико-экономического развития с экологическими, климатическими, географическими и даже социальными факторами может быть чрезвычайно велико.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев Г. В., Морозов Г. Н. Свобода слова и информационные транснациональные корпорации // Власть. 2009. № 2. С. 28–33.
2. Заренков С. В., Смердин А. Н. Железнодорожный транспорт — инструмент для решения задач Организации Объединенных Наций // ООН: задачи и механизмы: Сборник научных статей СПбГУ. СПб., 2011. С. 160–173.
3. Морозов Г. Н., Никифоров К. Б. О мониторинге законодательства Ленинградской области в 2007–2008 гг. (вопросы экономики, предпринимательства и собственности) // Материалы VI Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг права как основа инновационного развития Российской Федерации» (27.06.2008 г.). М.: Совет Федерации, 2009. С. 212–215.
4. Смердин А. Н., Комсюкова Д. А., Усманов Ю. А. Частные вопросы организации скоростного движения на сибирских железных дорогах // Известия Транссиба. 2011. № 4. С. 94–99.

REFERENCES

1. Alekseev G. V., Morozov G. N. Svoboda slova i informatsionnye transnatsional'nye korporatsii // Vlast'. 2009. № 2. S. 28–33.
2. Zarenkov S. V., Smerdin A. N. Zheleznodorozhnyj transport — instrument dlja reshenija zadach Organizatsii Objedinennyh Natsij // OON: zadachi i mehanizmy: Sbornik nauchnyh statej SPbGU. SPb., 2011. S. 160–173.
3. Morozov G. N., Nikiforov K. B. O monitoringe zakonodatel'stva Leningradskoj oblasti v 2007–2008 gg. (voprosy ekonomiki, predprinimatel'stva i sobstvennosti) // Materialy VI Vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferentsii «Monitoring prava kak osnova innovacionnogo razvitija Rossijskoj Federatsii» (27.06.2008 g.). M.: Sovet Federatsii, 2009. S. 212–215.
4. Smerdin A. N., Komsjukova D. A., Usmanov Ju. A. Chastnye voprosy organizatsii skorostnogo dvizhenija na sibirskih zheleznyh dorogah // Izvestija Transsiba. 2011. № 4. S. 94–99.