

УДК 342.9
ББК 67.401

DOI 10.22394/1682-2358-2022-4-96-104

Yu.I. Sidorova, post-graduate student of the Service and Labor Law Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF LEGISLATION IN THE FIELD OF TECHNICAL REGULATION

The history of the formation of technical regulation institute, the current state of the regulatory framework in this area, the main trends and prospects of development of legislation on technical regulation are considered. The principle of inadmissibility of administrative responsibility for non-fulfillment of mutually exclusive obligatory requirements is suggested.

Key words and word-combinations: technical regulation, mandatory requirements, product safety, technical regulations, administrative responsibility.

Ю.И. Сидорова, аспирант кафедры служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: julia.simshina1@yandex.ru)

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация. Рассматривается история формирования института технического регулирования, а также современное состояние нормативно-правовой базы в данной сфере, выявляются основные тенденции и перспективы развития законодательства о техническом регулировании. Предложен принцип недопустимости привлечения к административной ответственности за неисполнение взаимоисключающих обязательных требований.

Ключевые слова и словосочетания: техническое регулирование, обязательные требования, безопасность продукции, технические регламенты, административная ответственность.

В эпоху промышленной революции жизнь человека проходит в постоянном взаимодействии со сложными техническими и промышленными объектами — зданиями и сооружениями, вещами, продуктами и устройствами самого разного вида и назначения. Безопасность их использования во многом зависит от их надлежащего качества, которое обе-

спечивается соблюдением специальных технико-технологических требований, выработанных в сфере производства и эксплуатации соответствующей продукции.

Меры обеспечения безопасности продукции и процессов, связанных с ее жизненным циклом, можно представить в виде трехуровневой системы. На первом уровне находятся непосредственно технические меры: способы производства и технологии, предохранительные устройства, механизмы и ограничители; материалы и формы, способствующие устранению недопустимых рисков для жизни, здоровья, имущества, окружающей природной среды. Второй уровень представляют организационно-методологические меры. Они объективируются в форме требований стандартов и регламентов, устанавливающих условия и порядок применения технических мер. Третий уровень представляют собой правовые меры, которые закрепляют обязательность применения соответствующих стандартов и регламентов, соблюдения технико-технологических требований и ограничений, а также обеспечивают надлежащий контроль. Правовые меры направлены на реализацию надлежащего поведения всех физических и юридических лиц, участвующих в производстве и использовании продукции, а также на устранение рисков и обеспечение безопасности путем принятия необходимых технических и организационных мер. Комплекс соответствующих правовых норм образует административно-правовой институт технического регулирования.

Развитие законодательства о техническом регулировании тесно связано с двумя историческими процессами. Во-первых, это развитие стандартизации в Советском Союзе. В 1968 г. был утвержден комплекс государственных стандартов. Кроме Государственного стандарта СССР (ГОСТ), он включал республиканский и отраслевой стандарты, а также стандарт предприятия и устанавливал обязательный характер требований, закрепленных в государственных стандартах в целях обеспечения безопасности продукции, работ и услуг для жизни, здоровья, имущества, окружающей природной среды. Данный принцип был подтвержден при формировании Государственной системы стандартизации Российской Федерации в 1992 г.

Второй процесс связан с интеграцией России в международную торговлю. Подготовка Российской Федерации к вступлению во Всемирную торговую организацию (ВТО) в начале 2000-х годов потребовала ратификации Соглашения по техническим барьерам в торговле. Одно из положений, связанных с устранением избыточных препятствий в торговле (п. 2.2 ст. 2), предусматривало, что страны — участницы

ВТО принимают нормы технического регулирования (Technical Regulation), направленные на обеспечение безопасности продукции, не накладывая при этом излишних ограничений на торговлю. В связи с этим процессом в российском праве и появился термин «техническое регулирование». В современных условиях одним из приоритетных направлений является интегративное сотрудничество с государствами, входящими в Евразийский экономический союз (ЕАЭС), включая сближение в экономической сфере, в том числе гармонизацию законодательства по техническому регулированию [1, с. 76–78]. Таким образом, законодательство о техническом регулировании включает наднациональное (законодательство Таможенного союза) и национальное законодательство.

Основным национальным нормативным актом в сфере технического регулирования является Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее — Закон о техническом регулировании). Среди основных принципов, закрепленных в данном законе, можно выделить принципы единства, принципы организации и государственного управления в сфере технического регулирования, принцип соответствия уровню развития национальной экономики, материально-технической базы, науки и техники, а также принцип недопустимости ограничения конкуренции.

Обязательные требования к продукции, ее упаковке, маркировке и т.д., а также к связанным с ней процессам могут быть закреплены исключительно в форме *технических регламентов* (ч. 3 ст. 7 Закона о техническом регулировании). Как справедливо отмечает А.А. Сергеев, «теория традиционно отграничивала от нормативных правовых актов нормативно-технические акты, содержащие требования к продукции, материалам, производственным и смежным процессам» [2, с. 11]. Это объясняется тем, что в отличие от социальных норм, направляющих поведение людей во взаимных отношениях друг с другом, технические нормы регулируют их поведение в отношениях с природой и являются правилами не субъективно-должного, а объективно-целесообразного поведения [3, с. 125–126]. Однако в настоящее время признание получила противоположная точка зрения: «Техническое правило, облеченное в правовую форму, приобретает качественные признаки правовой нормы, обращенной к воле и разуму человека, способной регулировать его поведение» [4, с. 40]. Согласно мнению Ю.А. Тихомирова, нормы, закрепляемые в технических регламентах, направлены на достижение определенного порядка действий людей, хотя формально они регулируют операции

с материальными объектами, «формируя правоотношения с одним «обязанным» субъектом» [5, с. 4].

Итак, технический регламент является источником права, обладающим всеми его существенными признаками, и представляет собой нормативный правовой акт с технико-юридическим содержанием. В ходе правового формирования регламента, как отмечает А.С. Панова, его несущей конструкцией выступают технико-юридические нормы, которые закрепляют нормативы безопасности продукции и могут выражаться в виде показателей физических, химических и иных величин [6, с. 99], причем они носят императивный характер, а за нарушение установленных норм предусматриваются юридические санкции.

В соответствии с задачей, поставленной Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию РФ от 20 февраля 2019 г., был реализован механизм «регуляторной гильотины» — отмена действия нормативных актов в сфере контроля, в которых накопились устаревшие и противоречивые требования. 31 июля 2020 г. принят Федеральный закон № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», заложивший основы нового подхода к закреплению и применению всех обязательных требований, соблюдение которых оценивается в рамках государственного и муниципального контроля (надзора), в порядке привлечения к административной ответственности, лицензирования, аккредитации, различных форм оценки и экспертизы, при условии, что эти требования закреплены в нормативных правовых актах и связаны с осуществлением экономической деятельности. Тем не менее ожидаемого значительного сокращения обязательных требований вследствие «регуляторной гильотины» не произошло, скорее, стало практиковаться запрограммированное переутверждение существовавших обязательных требований [7]. Сфера технического регулирования оказалась практически не затронута, поскольку механизм «гильотины» не касался наднационального законодательства, а большая часть действующих национальных технических регламентов была выведена из-под его действия.

Тем не менее формирование общей основы для регулирования обязательных требований в сфере экономической деятельности, представляется весьма перспективным. Так, в ст. 4 рассматриваемого Закона закреплены принципы установления и оценки применения обязательных требований: законность, обоснованность, открытость и предсказуемость, правовая определенность и системность. Важная новелла связана с принципом исполнимости:

не допускается установление обязательных требований, исключающих возможность исполнить другие обязательные требования (ч. 2 ст. 9). Определены также основные правила установления обязательных требований (ст. 10) и оценки соответствующих нормативных актов (ст. 11).

На наш взгляд, принципы технического регулирования следует привести в соответствие с принципами установления обязательных требований, включив в ст. 3 Закона о техническом регулировании принцип исполнимости требований и соразмерности затрат на их исполнение предотвращаемым рискам.

Добровольные требования устанавливаются документами по стандартизации. В 2009 г. в ст. 16.1 Закона о техническом регулировании законодатель установил связь между стандартами, известными российскому законодательству, и относительно новыми для него техническими регламентами. Согласно ч. 1 указанной статьи, с техническим регламентом соотносится перечень документов по стандартизации, применение которых (на добровольной основе) автоматически обеспечивает соблюдение его требований. Предполагается, что такой путь будет способствовать снижению издержек производителя, а также снижению нагрузки на государственные органы, поскольку производитель независимо от требований законодательства может быть заинтересован в соответствии продукции требованиям некоторых (или всех) требуемых стандартов. Как правило, стандарты заключают в себе «лучшие практики», следование которым целесообразно, а кроме того, может выполнять функцию рыночного сигнала: для потребителей продукции или для других контрагентов [8].

Значимая реформа в сфере стандартизации проведена в связи со вступлением в силу Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации». В нем дается понятие документа по стандартизации (документ, в котором для добровольного и многократного применения устанавливаются характеристики, правила и общие принципы в отношении объекта стандартизации), а также утверждается номенклатура, включающая национальные стандарты, правила стандартизации, программы стандартизации, рекомендации по стандартизации, своды правил, технические спецификации, и другое. А.А. Сергеев указывает, что такие документы являются источниками права, если применение их требований влечет правовые последствия, например, при добровольной сертификации [2].

В ч. 2 ст. 3 устанавливаются цели стандартизации, одной из которых является применение стандартов при поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг, в том числе при осуществлении госзакупок (п. 4). Этим законодатель указывает на правомерность установления зависимости между реализацией прав и обязанностей в рамках определенных правоотношений и соблюдением требований стандартов. Вопрос, является ли такой подход ограничением принципа добровольности применения стандартов, уже становился основанием судебных споров. Так, Управление Федеральной антимонопольной службы по Тверской области, рассмотрев жалобу участника закупок на действия заказчика, установившего в документации о конкурентном отборе критерий оценки «количество товара, сертифицированного в системе добровольной сертификации», вынесло заключение о неправомерности данного требования, которое «является избыточным, не улучшает качество товара и приводит к существенному ограничению конкуренции». Суд занял противоположную позицию, указав, что, поскольку участники закупки вправе предложить несертифицированный товар, то, несмотря на более низкую оценку такой заявки, конкуренция таким образом не ограничивается [9].

Основной формой удостоверения соответствия продукции и связанных с ней процессов техническим регламентам, документам по стандартизации, а также условиям договоров является подтверждение соответствия. В случаях, когда оно является обязательным, может применяться одна из двух форм. *Декларирование соответствия* производится на основе доказательств (включая техническую документацию, результаты испытаний и измерений, иные документы), формируемых и предоставляемых заявителем. *Обязательная сертификация* проводится органами по сертификации, которые определяют соответствие серии, отдельной партии или экземпляра продукции требованиям технических регламентов, при этом в отношении серийно выпускаемой продукции должен проводиться регулярный инспекционный контроль. Следовательно, если ответственность за актуальность и достоверность информации, подтверждающей безопасность продукции, в случае декларирования соответствия несет заявитель, то сертификация предполагает ответственность лиц, обеспечивающих выдачу сертификата. В частности, аккредитованные испытательные лаборатории обязаны обеспечить достоверность результатов проводимых ими измерений и испытаний продукции (ч. 4 ст. 26).

Несмотря на продолжающиеся в течение последних двух десятилетий реформы в сфере технического регулирования, его нормативная база отличается сложностью, избыточностью и противоречивостью, со-

держит множество пробелов и устаревших требований. Объективно этому способствует, во-первых, узость и специализированность сфер технического регулирования. Документы по стандартизации, а также связанные с ними технические регламенты принимаются в самых различных сферах деятельности и содержат узкоспециальные, в том числе технические, требования, относящиеся к продукции и связанным с нею процессам из этих сфер. При разработке регламентов и стандартов может быть достаточно сложно учесть наличие требований, установленных в смежных сферах деятельности и формально затрагивающих указанные процессы и продукцию. Кроме того, требования, получающие нормативное закрепление, могут иметь различное происхождение, а иногда заимствоваться из стандартов организаций, часто конкурирующих друг с другом. Во-вторых, темпы современного научно-технического прогресса приводят к достаточно быстрому моральному устареванию действующих требований и возникновению новых. При пересмотре нормативно закрепленных требований может быть сложно сохранить структуру ранее действовавших документов, вследствие чего часть устаревших требований может сохраняться в продолжающих действовать регламентах и стандартах и вступать в коллизию с вновь принятыми требованиями.

Объективные трудности нормотворчества и контроля за состоянием действующей нормативной базы приводят к двум основным проблемам, имеющим противоположную направленность.

Во-первых, недостаточное использование механизма технического регулирования усиливает риски небезопасного производства и использования продукции. Это может происходить как из-за неспособности оперативно учитывать возникающие требования к новым категориям продукции, так и из-за недооценки рисков. Как отмечает Ю.В. Котляров, всеобщий переход на декларирование вместо обязательного подтверждения соответствия продукции требованиям регламента не всегда учитывает меру опасности конкретной продукции [10, с. 34].

Во-вторых, чрезмерная зарегулированность приводит к невозможности осуществления нормальной экономической деятельности, подмене реальных мер обеспечения безопасности формальными. А.С. Панова отмечает, что технический регламент может оказывать негативное регулирующее воздействие на деятельность предпринимателей, устанавливая избыточные или несправедливые требования [6, с. 99]. В частности, несмотря на принцип недопустимости установления обязательных требований, исключающих возможность исполнить другие обязательные требования, ситуации взаимоисключо-

чающих требований к одной и той же продукции или связанным с ней процессам, по-прежнему возникают регулярно и представляются объективно неизбежными. В.В. Летуновский и А.А. Агеев приводят множество примеров из практики, когда производитель добросовестно разрабатывает документацию в соответствии с требованиями техрегламента, но надзорные органы и суды полагают, что в данном случае следовало применять иной нормативно-технический документ, следовательно, нарушены обязательные требования [11, с. 37]. Для решения этой проблемы, на наш взгляд, могут быть предложены два подхода:

Первый — закрепление правового способа разрешения коллизий в сфере технического регулирования. Для урегулирования правовых коллизий может быть установлена дополнительная иерархия нормативных актов, содержащих обязательные требования и (или) закреплена приоритет более поздних требований над более ранними. Однако последствия такого сугубо формального подхода для обеспечения безопасности во всех сферах деятельности с учетом их специфики, достаточно сложно предопределить.

Второй — дополнение принципа недопустимости установления взаимоисключающих требований административно-правовым принципом недопустимости привлечения к ответственности за неисполнение обязательных требований, если оно обусловлено исполнением иных обязательных требований, исключающих возможность исполнения данных требований. Минусом указанного подхода является высокая степень усмотрения лица, обязанного соблюдать соответствующие требования, причем при выборе из взаимоисключающих вариантов субъект правоприменения может руководствоваться не столько минимизацией рисков, сколько личной выгодой. Тем не менее представляется, что преимущества от стимулирования соответствующей экономической деятельности за счет повышения предсказуемости и снижения административных издержек должны перевесить соответствующие риски.

Библиографический список

1. *Калмыкова А.В.* Административная ответственность в сфере технического регулирования в государствах – членах Евразийского экономического союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 4. С. 76–91.
2. *Сергеев А.А.* Источники российского права: вопросы классификации и некоторые тенденции развития // Российский юридический журнал. 2017. № 5. С. 9–17.

3. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М., 1961.
4. Лукьянова В.Ю. Технический регламент в системе российского законодательства. 2-е изд. М., 2017.
5. Тихомиров Ю.А. Техничко-юридические нормы в системе права // Право и экономика. 2004. № 10. С. 3–8.
6. Панова А.С. Технические регламенты: особенности правовой природы и регулирующего воздействия на предпринимательскую деятельность // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 11. С. 96–102.
7. Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Цыганков Д.Б. Под знаком «регуляторной гильотины»: как разорвать замкнутый круг дерегулирования и ре-регулирования? // Закон. 2021. № 2. С. 105–117.
8. Авдашева С.В., Крючкова П.В. Система технического регулирования в Российской Федерации: формирование, возможное и ожидаемое воздействие на конкуренцию и конкурентоспособность // Институциональные проблемы российской экономики. WP1 / НИУ ВШЭ. 2009. № 04.
9. Постановление АС Северо-Западного округа от 29 сент. 2021 г. по делу № А66-12347/2020 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
10. Котляров Ю.В. Тенденции развития и актуальные проблемы нормативно-правовой базы технического регулирования в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 31–36.
11. Летуновский В.В., Агеев А.А. Некоторые проблемы реализации мероприятий «регуляторной гильотины» // Административное право и процесс. 2021. № 1. С. 34–42.