

## Административное право

УДК 342.951

**СТЕПАНЕНКО Юрий Викторович**<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Садовая-Кудринская ул., д. 9, Москва, 125993, Россия.

<https://orcid.org/0000-0003-3818-3087>

<sup>1</sup> Степаненко Юрий Викторович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации; заслуженный юрист Российской Федерации, член-корреспондент РАЕН, Москва

E-mail: stepanenko.50@mail.ru; YUStepanenko@fa.ru

**КОТЛЯРОВ Юрий Владимирович**<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Общество с ограниченной ответственностью Частная охранная организация «Велит» ул. Латышская, д.13-А, Московская обл., г. Наро-Фоминск, 143300, Россия.

<https://orcid.org/0000-0002-0350-4330>

<sup>2</sup> Котляров Юрий Владимирович, заместитель генерального директора ООО ЧОО «Велит», Москва, E-mail: yuri.kotliarov@gmail.com

## ПРОБЛЕМА ФОРМИРОВАНИЯ НАДНАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ АКТОВ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ<sup>1</sup>

### Аннотация

**Предмет/тема.** Система актов технического регулирования в Российской Федерации в контексте перехода на наднациональное законодательство в рамках ЕАЭС.

**Цели/задачи.** Рассмотреть особенности формирования наднациональной системы актов технического регулирования в Российской Федерации, выявить противоречия в правоприменительной практике и сформулировать предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере.

**Методология.** В исследовании использовались методы анализа, синтеза, конкретизации, правового моделирования, экстраполяции, формально-логический и другие методы научного исследования.

**Вывод.** Результаты анализа ряда документов системы актов технического регулирования Российской Федерации приводят к выводу об отсутствии системности при принятии актов технического регулирования, использовании недостаточно проработанного понятийного аппарата, допускающего широкие трактовки. Особенности наднационального законодательства в рамках ЕАЭС в данной сфере требуют построения иерархической структуры нормативных документов, непрерывно актуализируемых с учетом достижений науки, техники, развития экономики и анализа практики их применения, со всеми необходимыми и

---

<sup>1</sup> Настоящая работа подготовлена при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс.

достаточными взаимосвязями между собой, охватывающими все секторы промышленности.

**Ключевые слова:** *техническое регулирование, административный надзор, акты технического регулирования, технические регламенты, национальные стандарты, международные стандарты, унификация законодательства, иерархия нормативных актов, единое экономическое пространство.*

**JEL classification:** *K23*

### **Administrative law**

**Yuri V. Stepanenko**, The Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (MSLU)», Doctor of Law, Professor of the Department of Administrative Law and Process, Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (MSWU); Professor of the Department of Legal Regulation of Economic Activities at the Financial University under the Government of the Russian Federation; Honored Lawyer of the Russian Federation, Corresponding Member of the Russian Academy of Natural Sciences, Moscow

**Yuri V. Kotlyarov**, Deputy General Director of «Velit» Limited Liability Company, Moscow

## **THE PROBLEM OF THE FORMATION OF THE SUPERNATIONAL SYSTEM OF TECHNICAL REGULATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION**

### **Abstract**

**Subject / Topic** The system of technical regulation legal acts in the Russian Federation in the context of transition to supranational legislation within the framework of the EAEC is considered within the article presented.

**Goals / objectives** The main goal of the conducted research was to consider the specifics of the formation of a supranational system of acts of technical regulation in the Russian Federation, to identify contradictions in law enforcement practice and to formulate proposals for legislation improvement in this area.

**Methodology** Such research methods as analysis, synthesis, specification, legal modeling, extrapolation, formal-logical and other methods of scientific research have been employed within the study conducted.

**Conclusion and Relevance** The results of the analysis of a number of documents of the system of technical regulations of the Russian Federation lead to the conclusion on absence of systematicity in adopting acts of technical regulation and usage of an inadequately elaborated conceptual framework that allows broad interpretations. The peculiarities of supranational legislation within the framework of the EAEC in this area require the construction of a hierarchical structure of regulatory documents that are continuously updated taking into account the latest achievements of science, technology, economic development and analysis of their application, with all necessary and sufficient interrelations among themselves, covering all industrial sectors.

**Key words:** *technical regulation, administrative supervision, acts of technical regulation, technical regulations, national standards, international standards, unification of legislation, hierarchy of normative acts, Common Free Market Zone.*

К настоящему моменту отечественная система государственного контроля (надзора) в сфере технического регулирования претерпела значительные изменения. Уполномоченными государственными органами проделана значительная работа по установлению основных принципов системы технического регулирования и правил осуществления надзорной деятельности, а также осуществлены мероприятия по гармонизации (сближению и унификации) нормативной базы сферы технического регулирования с учетом расширения наднационального правового регулирования государств Единого экономического пространства.

С принятием Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» с целью исключения противоречий в нормативной-технической базе вместо ее совершенствования предполагалось разработать и ввести в действие ограниченное количество технических регламентов (от 30 до 40), которые содержали бы минимальный набор требований. Иными словами, технический регламент, по версии реформаторов, должен был стать основным нормативным документом в сфере технического регулирования. При этом в разработке отечественных регламентов должны были применяться международные стандарты с использованием Нового и Глобального подходов, реализуемых в рамках Европейского союза, а также правила и рекомендации общепризнанных международных организаций.

Однако опыт правоприменительной практики показал, что полный отказ от подзаконного нормативного регулирования и установление технических требований только техническими регламентами может привести к избыточному регулированию экономической деятельности в стране. При этом не удалось избежать случаев, когда нормативные документы разного уровня дублируют друг друга, в то время как механизм принятия технических регламентов показал свою неэффективность, связанную с затягиванием сроков согласования документов на межведомственном уровне. При этом продолжали использоваться нормативные документы, принятые еще при СССР.

С вступлением в действие согласованной политики в сфере технического регулирования<sup>1</sup> произошла передача полномочий по принятию технических регламентов Комиссии Таможенного союза, что послужило основой для перехода на единую систему технического регулирования в рамках Таможенного союза и впоследствии, с 2015 года, в рамках Единого экономического пространства<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Соглашение о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации от 18.11.2010г. // Собрание законодательства РФ, 30.01.2012, № 5, ст. 536.

<sup>2</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) [Электронный ресурс] // Режим доступа [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163855/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/) Официальный сайт компании «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.09.2017), Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (Подписан в г. Астане

Нормативную базу в сфере технического регулирования можно разделить на следующие блоки:

законодательство Таможенного союза стран Евразийского экономического союза в сфере технического регулирования;

национальное законодательство в сфере технического регулирования.

При этом принимаемые на наднациональном уровне технические регламенты ЕАЭС имеют более высокую юридическую силу, что ограничивает внесение в них изменений на национальном уровне.

Необходимо отметить, что Федеральным законом от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»<sup>1</sup> устранены отдельные правовые пробелы и противоречия, существующие долгие годы. Наконец-то, законодательно определено понятие "технические условия", отсылки к которым приводились во многих актах технического регулирования, и по которым работало свыше 90% предприятий. Данный закон стал отправной точкой для построения национальной системы стандартизации, позволяющей решать широкий круг государственных и социально-экономических задач для обеспечения суверенитета страны [1, с. 324].

При всех положительных тенденциях принятые меры не позволили выстроить иерархическую структуру нормативных документов, устанавливающих обязательные требования к продукции, которые бы обладали необходимыми и достаточными взаимосвязями и не противоречили друг другу. Установленная методология построения нормативно-правовой базы в сфере технического регулирования до настоящего времени дает сбои. Так, зачастую подготовка новых технических регламентов происходит путем объединения в один документ действующих национальных нормативных актов более низкого уровня или путем перевода зарубежных нормативных документов, без адаптации к особенностям российского рынка [2, с. 124].

Приложения к новым техническим регламентам ЕАЭС содержат ссылки на перечни стандартов вида ГОСТ ИЕС, ГОСТ МЭК, ГОСТ Р ЕН, СТБ ISO, ЕН ИСО, и ссылки на белорусские и казахские нормативно-технические документы, доступ к которым ограничен. Например, государственные стандарты Республики Беларусь (СТБ), входящие в перечни некоторых технических регламентов ЕАЭС, официально в Российской Федерации не издавались, и их использование допустимо только при условии нотариально заверенного перевода. При этом данную процедуру вынужден осуществлять каждый производитель, который захочет производить продукцию в соответствии с требованиями данных технических регламентов ЕАЭС.

Применение в настоящее время устаревших, зачастую противоречивых и официально не опубликованных нормативных актов приводит к тому, что

---

10.10.2000) [Электронный ресурс] // Режим доступа  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_106656/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_106656/) Официальный сайт  
компании «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.09.2017)/

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ, 06.07.2015, № 27, ст. 3953.

хозяйствующие субъекты объективно не могут исполнять установленные обязательные требования, а их неисполнение неизбежно влечет применение к ним мер государственного принуждения, установленных за нарушения в сфере технического регулирования. Так, в Решении Арбитражного суда Волгоградской области от 06.12.2016 г., Постановлении Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.02.2017 г. и Постановлении арбитражного суда кассационной инстанции от 27.11.2017 г. по делу А12-58964/2016, Решении Арбитражного суда Краснодарского края от 27.02.2017 г., Постановлении Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.09.2017 г. и Постановлении арбитражного суда кассационной инстанции от 06.06.2017 г. по делу № А32-2/2017 со ссылкой на Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 24.12.2014г, №246<sup>1</sup> указывается, что «применение при выпуске алкогольной продукции сидра ГОСТа 31820-2012 «Сидры. Общие технические условия» обеспечивает соблюдение требований Технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции»<sup>2</sup> (далее по тексту - ТР ТС 021/2011). Согласно данному ГОСТу сидр - это винодельческий продукт, изготовленный из сброженного яблочного сусле или сброженного восстановленного яблочного сока (виноматериалов), без насыщения, или искусственным насыщением двуокисью углерода, или насыщением двуокисью углерода в результате брожения. Согласно пункту 4.2 раздела 4 ГОСТ 31820-2012 «Межгосударственный стандарт. Сидры. Общие технические условия» в разделе разрешенных для производства материалов ароматизаторы не указаны. Следовательно, применение ароматизаторов данным ГОСТом не предусмотрено. Несоответствие государственному стандарту ГОСТа 31820-2012 «Сидры. Общие технические условия» влечет за собой выпуск продукции, не соответствующей требованиям Технического регламента ТР ТС 021/2011». Однако исходя из пункта 333 Перечня стандартов, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований технического регламента ТР ТС 021/2011, сидры должны соответствовать СТБ 1861-2008 «Сидры фруктово-ягодные. Общие технические условия». ГОСТ 31820-2012 «Сидры. Общие технические условия» в данном перечне отсутствует. В отличие от ГОСТа 31820-2012 «Сидры. Общие технические

---

<sup>1</sup> Решения Коллегии Евразийской экономической комиссии от 24.12.2014 г., №246 «О Программе по разработке (внесению изменений, пересмотру) межгосударственных стандартов, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011), а также межгосударственных стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения требований технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) и осуществления оценки (подтверждения) соответствия продукции» [Электронный ресурс] // Режим доступа [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_173900/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173900/) (дата обращения: 20.09.2017)

<sup>2</sup> Утв. Решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 года № 880.

условия» в пункте 4.3. СТБ 1861-2008 «Сидры фруктово-ягодные. Общие технические условия» указывается, что фруктово-ягодные сидры всех групп и типов могут быть ароматизированными. При этом маркировка потребительской тары должна содержать информацию о наименовании натуральных ароматизирующих и натуральных вкусовых веществ (пункт 5.5.1 СТБ).

Кроме того, в статье 2 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», законодатель отличает термин «сидр» от понятия «винодельческий продукт», подразумевая под ними различную продукцию. Таким образом, термины, используемые в национальных стандартах, отличаются по смысловой нагрузке от терминов, используемых в федеральных законах.

В итоге получается, что производитель добросовестно разработал техническую документацию на выпускаемую продукцию в соответствии с требованиями технического регламента ТР ТС 021/2011, указав в составе сидра наличие ароматизаторов. Однако надзорные органы и суд посчитали, что в данном случае должен был быть применен другой нормативный документ, и производитель нарушил обязательные требования к выпускаемой алкогольной продукции.

Согласно пункту 62 Административного регламента исполнения Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии государственной функции по учету национальных стандартов, правил стандартизации, норм и рекомендаций в этой области и обеспечению их доступности заинтересованным лицам, утвержденного приказом Минпромторга России от 06.11.2008 № 266<sup>1</sup>, свободный бесплатный доступ к официально опубликованным стандартам в электронно-цифровой форме обеспечивается только в отношении вновь утвержденных стандартов и только на один год, что еще больше снижает возможность бесплатного получения официальных текстов нормативных документов, устанавливающих обязательные требования к продукции. Проблема труднодоступности документов, устанавливающих обязательные требования, усугубляется и тем, что многие из них введены в действие еще советскими государственными органами, что затрудняет их поиск, а также процесс уяснения вопроса о том, какой именно документ и какие именно требования из него применимы в настоящее время в целях соблюдения обязательных требований.

Важно подчеркнуть, что значительная часть проблем формирования законодательства в сфере технического регулирования связана с недостаточной разработанностью его понятийного аппарата. В частности, отдельные понятия допускают их расширительное толкование. Например,

---

<sup>1</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 19.01.2009 г. № 3.

понятие «продукция» включает в себя здания, строения и сооружения [3, с. 7]. Своевременно не проводится актуализация перечней стандартов, применяемых на добровольной основе в целях обеспечения требований технических регламентов Таможенного союза. Имеют место случаи отмены Росстандартом ГОСТов, включенных в перечни межгосударственных стандартов и национальных (государственных) стандартов государств – членов Таможенного союза, в результате применения которых обеспечивается соблюдение требований технических регламентов Таможенного союза, и введения в действие новых ГОСТов взамен отмененных. При этом перечни не актуализируются с учетом указанных изменений. Так, в перечне стандартов к техническому регламенту Таможенного союза ТР ТС 013/2011 «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и мазуту»<sup>1</sup> в пункте 48 «Отбор проб» указан ГОСТ 2517-85 «Нефть и нефтепродукты. Методы отбора проб». В то же время приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 29.10.2012 г. № 1448-ст<sup>2</sup> с 01.03.2014 года вместо данного ГОСТа введен для добровольного применения в Российской Федерации в качестве национального стандарта Российской Федерации ГОСТ 2517-2012 «Нефть и нефтепродукты. Методы отбора проб».

В перечнях стандартов к техническому регламенту Таможенного союза ТР ТС 004/2011 «О безопасности низковольтного оборудования» в пунктах 400 и 410 содержатся ссылки на ГОСТ Р 53769-2010 «Кабели силовые с пластмассовой изоляцией на номинальное напряжение 0,66; 1 и 3 кВ. Общие технические условия», а в пунктах 168 и 169 - ссылки на ГОСТ Р 52319-2005 (МЭК 61010-1:2001) «Безопасность электрического оборудования для измерения, управления и лабораторного применения. Часть 1. Общие требования». Вместе с тем с 01.01.2014 года взамен ГОСТ Р 53769-2010 введен ГОСТ 31996-2012 «Кабели силовые с пластмассовой изоляцией на номинальное напряжение 0,66; 1 и 3 кВ. Общие технические условия»<sup>3</sup>, а также ГОСТ 12.2.091-2012 (IEC 61010-1:2001) «Безопасность

---

<sup>1</sup> Перечень межгосударственных стандартов, национальных (государственных) стандартов государств – членов Таможенного союза (до принятия межгосударственных стандартов), в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований технического регламента Таможенного союза «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и мазуту» (ТР ТС 013/2011) [Электронный ресурс] // Режим доступа <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/techreg/deptexreg/tr/Documents/PerstandBenzin.pdf> Официальный сайт Евразийской экономической комиссии (дата обращения: 11.05.2017).

<sup>2</sup> Приказ Росстандарта от 29.10.2012 г. № 1448-ст «О введении в действие межгосударственного стандарта» [Электронный ресурс] // Режим доступа <http://docs.cntd.ru/document/499068733> Электронный фонд нормативно-правовой документации Кодекс (дата обращения: 11.05.2017).

<sup>3</sup> Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 29 ноября 2012 г. № 1414-ст [Электронный ресурс] // Режим доступа

электрического оборудования для измерения, управления и лабораторного применения. Часть 1. Общие требования»<sup>1</sup> взамен ГОСТ Р 52319-2005.

Таким образом, работа по обновлению перечней стандартов к техническим регламентам, устанавливающих обязательные требования, значительно отстает от процесса принятия новых ГОСТов.

Исходя из изложенного можно заключить, что несмотря на значительную работу по совершенствованию, систематизации и актуализации законодательства о техническом регулировании, значительное число проблем все еще остается нерешенным.

В настоящее время является актуальной задача систематизации и актуализации нормативных документов, устанавливающих обязательные требования, и обеспечения свободного доступа всех заинтересованных лиц к данным документам. При этом в процессе систематизации основные усилия должны быть направлены на построение иерархической структуры нормативных документов со всеми необходимыми связями между собой, охватывающими все секторы промышленности. Обязательные требования, изложенные в нормативных документах, должны актуализироваться с учетом достижений науки, техники, развития экономики и анализа практики их применения. Доступ к таким нормативным документам должен осуществляться свободно, бесплатно и на постоянной основе в электронно-цифровой форме, в срок не более 30 дней после их утверждения.

Данные изменения упростят процесс осмысления того, какой именно документ и какие именно требования из него применимы в настоящее время в целях соблюдения обязательных требований. Предлагаемые изменения в совокупности со вступившими с 01.01.2016 года правилами опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, признанных Минюстом России не нуждающимися в государственной регистрации<sup>2</sup>, на Официальном интернет-портале правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) решат проблему недоступности обязательных требований для всех субъектов, осуществляющих оборот продукции на рынке.

#### **Список источников:**

1. Уткин (2015) – Уткин В.В. Административно-правовое регулирование в сфере стандартизации как фактор повышения

---

<http://docs.cntd.ru/document/499048048> Электронный фонд нормативно-правовой документации Кодекс (дата обращения: 11.05.2017).

<sup>1</sup> Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22 ноября 2012 г. № 1040-ст [Электронный ресурс] // Режим доступа [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_267281/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_267281/) Официальный сайт компании «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.12.2017).

<sup>2</sup> Пункт 4 Указа Президента Российской Федерации от 14.10.2014 г. № 668 «О совершенствовании порядка опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс] // Режим доступа <http://kremlin.ru/acts/bank/38929/print> (дата обращения: 05.10.2017).



конкурентоспособности отечественного бизнеса // Финансовое право и управление. 2015. № 3. С. 319 – 325.

2. Жукова, Лоцилин (2011) – Жукова Ю.Д., Лоцилин В.С. Техническое регулирование: актуальные проблемы // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2011. № 3. С. 120–125.

3. Кловач, Шалаев (2006) – Кловач Е.В., Шалаев В.К. Иллюзии, реалии и проблемы технического регулирования // Безопасность труда в промышленности. 2006. № 6. С. 4 – 10.

**References:**

Utkin (2015) – Utkin V.V. Administrative and legal regulation in the sphere of standardization as a factor to increase the competitiveness of domestic business // Financial law and management. [Administrativno-pravovoe regulirovanie v sfere standartizacii kak faktor povysheniya konkurentosposobnosti otechestvennogo biznesa // Finansovoe pravo i upravlenie] 2015. No 3. P. 319 - 325.

Zhukova, Loshchilin (2011) – Zhukova Yu.D., Loschilin V.S. Technical regulation: actual problems // Right. Journal of Higher School of Economics. [Tekhnicheskoe regulirovanie: aktual'nye problemy // Pravo. Zhurnal Vyshej shkoly ehkonomiki] 2011. No 3. P. 120-125.

Klovach, Shalaev (2006) – Klovach EV, Shalaev VK Illusions, realities and problems of technical regulation // Safety of work in industry. [Illyuzii, realii i problemy tekhnicheskogo regulirovaniya // Bezopasnost' truda v promyshlennosti] 2006. No 6. With. 4 - 10.