



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

В.Ю. Лукьянова

**ТЕХНИЧЕСКИЙ
РЕГЛАМЕНТ
В СИСТЕМЕ
РОССИЙСКОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

2-е издание

Монография

Москва
ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА
КОНТРАКТ»
2017

УДК 342.924
ББК 67.401.1
Л84

*Одобрено на заседании секции «Публичное право» Ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Сведения об авторе:

Лукьянова В.Ю. — кандидат философских наук, заведующий отделом правового анализа и прогнозирования Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Рецензенты:

Андриченко Л.В. — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации; заведующий Центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации;

Панова А.С. — кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданского и предпринимательского права юридического факультета Казанского инновационного университета им. В.Г. Тимирязова (ИЭУП)

Л84 **Лукьянова В.Ю.**
Технический регламент в системе российского законодательства: монография / В.Ю. Лукьянова. 2-е изд., доп. и перераб. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2017. — 208 с.

ISBN 978-5-9909060-9-9

Монография посвящена анализу процессов формирования системы технического регулирования как одного из элементов системы законодательства Российской Федерации, а также определению роли и места в этой системе технического регламента — правового акта, устанавливающего требования безопасности к продукции и иным объектам технического регулирования. Исследуется юридическая природа технического регламента, анализируются факторы, определяющие пределы действия данного акта во времени, в пространстве и по кругу лиц. Особое внимание уделено влиянию на формирование российской системы технического регулирования интенсификации интеграционных процессов на евразийском пространстве, важным проявлением которых стало создание Евразийского экономического союза.

В работе дана научная характеристика системы законодательства о техническом регулировании как сложной высокоорганизованной и многоуровневой системы, раскрывается ее структура, показывается взаимосвязь образующих ее звеньев, выявляются закономерности формирования, функционирования и развития системы технического регулирования. Исследование опирается на анализ российской практики разработки технических регламентов, а также некоторых подходов к формированию системы технического регулирования в зарубежных странах.

Для научных работников, практикующих юристов, преподавателей, студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов, а также для широкого круга читателей, заинтересованных в решении проблемы обеспечения безопасности продукции, работ и услуг и в целом техногенной безопасности.

УДК 342.924
ББК 67.401.1

ISBN 978-5-9909060-9-9

© Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2017

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

Vlada Lukyanova

**TECHNICAL
REGULATIONS
AS A PART
OF THE RUSSIAN
LEGISLATION SYSTEM**

2nd edition

Monograph

Moscow
LAW FIRM
CONTRACT
2017

*Approved at the public section of Scientific Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

A u t h o r:

Lukyanova Vlada Yu. — PhD, Head of the Department of Legal Analysis and Forecasting of the Institute of Legislation and Comparative Law (ILCL). Moscow, Russia

R e v i e w e r s:

Andrichenko Ludmila V. — Doctor of Law, professor, Honored Jurist of the Russian Federation, Head of the Center for the Public Law Studies of the Institute of Legislation and Comparative Law (ILCL). Moscow, Russia;

Panova Albina S. — PhD (Law), Associate Professor, Head of the Civil and Entrepreneurial Law Department, Kazan Innovative University named after V.G. Timiryasov (IEML), Kazan, Russia

Lukyanova Vlada

Technical regulations as a part of the Russian legislation system: monograph / V. Lukyanova. 2nd edition, additional and revised. — M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; LAW FIRM CONTRACT, 2017. — 208 p.

ISBN 978-5-9909060-9-9

The monograph examines the process of creation of the technical regulation system as one of the key elements of the Russian legislation system. It also determines special features and legal status of technical regulations – legal act, which establishes safety requirements for products and other objects of technical regulation. Particular attention is given to the influence on the formation of the Russian system of technical regulation of the intensification of integration processes in the Eurasian space, an important manifestation of which was the creation of the Eurasian economic Union.

The paper gives a scientific description of the system of technical regulation legislation as a complex and highly organized multi-level system reveals its structure, shows the relationship of its constituent parts, the regularities of formation, functioning and development of system of technical regulation. The study is based on analysis of the existing in the Russian Federation the practice of development of technical regulations, as well as some approaches to formation of system of technical regulation in foreign countries.

The edition is intended for research workers, state servants and students, postgraduates together with those interested in the problems of interaction between international law, law of inter-governmental integration associations and domestic law

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ	11
----------------------------------	----

ТЕХНИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ (вместо введения)	12
---	----

Раздел I ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГЛАМЕНТА

Глава 1 ТЕХНИЧЕСКИЙ РЕГЛАМЕНТ — НОРМАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ С ТЕХНИКО-ЮРИДИЧЕСКИМ СОДЕРЖАНИЕМ	24
---	----

§ 1. Развитие представлений об актах, устанавливающих обязательные для применения и исполнения требования к продукции	29
§ 2. Содержание технического регламента — технико-юридические нормы	54
§ 3. Формы принятия технических регламентов и их юридическая сила.....	63

Глава 2 ПРЕДЕЛЫ ДЕЙСТВИЯ ТЕХНИЧЕСКИХ РЕГЛАМЕНТОВ	85
---	----

§ 1. Действие технических регламентов во времени	85
§ 2. Действие технических регламентов в пространстве.....	94
§ 3. Действие технического регламента по кругу лиц.....	133

Раздел II ТЕХНИЧЕСКИЙ РЕГЛАМЕНТ В СИСТЕМЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТЕХНИЧЕСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

Глава 3 СИСТЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ТЕХНИЧЕСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ	137
--	-----

§ 1. Иерархическая («вертикальная») структура системы технического регулирования	140
---	-----

Оглавление

§ 2. Федеративная структура законодательства о техническом регулировании.....	152
§ 3. «Горизонтальная» структура системы законодательства о техническом регулировании.....	157
Глава 4 ТЕХНИЧЕСКИЙ РЕГЛАМЕНТ — АКТИВНЫЙ ЦЕНТР СИСТЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТЕХНИЧЕСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ	169
§ 1. Роль технического регламента в системе российского законодательства	169
§ 2. Связи соподчиненности в системе законодательства о техническом регулировании.....	173
ЗАКЛЮЧЕНИЕ Системно-параметрическая модель технического регулирования в Российской Федерации	184
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	190

CONTENTS

ACCEPTED ABBREVIATIONS	11
TECHNICAL REGULATION ON THE MODERN STAGE (Instead of introduction)	12

Section I THE LEGAL NATURE OF THE TECHNICAL REGULATIONS

Chapter 1 TECHNICAL REGULATIONS — NORMATIVE LEGAL ACT WITH LEGAL AND TECHNICAL CONTENT	24
§ 1. Genesis of the technical regulation system	29
§ 2. Technical regulation's content — technical and legal norms	54
§ 3. Forms of acceptance of technical regulations	63
Chapter 2 SCOPE OF TECHNICAL REGULATIONS	85
§ 1. The technical regulations in time	85
§ 2. The technical regulations in space	94
§ 3. The technical regulation on the number of persons	133

Section II TECHNICAL REGULATIONS WITHIN THE FRAMEWORK OF THE TECHNICAL REGULATION SYSTEM

Chapter 3 THE TECHNICAL REGULATION SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION	137
§ 1. Hierarchical (vertical) structure of the technical regulation system	140
§ 2. The Federal structure of the technical regulation system	152
§ 3. «Horizontal» structure of the technical regulation system	157

Chapter 4	
TECHNICAL REGULATIONS	
AS AN ACTIVE CENTER OF THE TECHNICAL	
REGULATION SYSTEM.....	169
§ 1. The role of technical regulations	
in the Russian legislation	169
§ 2. Connection hierarchy in the system	
of legislation on technical regulation	173
CONCLUSION	
System-parametric model of technical regulation	
in the Russian Federation	184
REFERENCES.....	190

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

- Закон о техническом регулировании — Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»
- Закон № 65-ФЗ — Федеральный закон от 1 мая 2007 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О техническом регулировании,»»
- Закон № 385-ФЗ — Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 385-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О техническом регулировании,»»
- Технический регламент о безопасности зданий и сооружений — Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»
- Закон о стандартизации — Закон РФ от 10 июня 1993 г. № 5154-1 «О стандартизации». Документ утратил силу
- Федеральный закон «О стандартизации в Российской Федерации» — Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»
- Закон о международных договорах Российской Федерации — Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»
- Договор о ЕАЭС — Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.
- Соглашение ВТО по ТБТ — Соглашение ВТО по техническим барьерам в торговле
- ГОСТ 1.0-68 — Государственный стандарт СССР ГОСТ 1.0-68 «Государственная система стандартизации. Основные положения»

ПРОЧИЕ СОКРАЩЕНИЯ

- ЕАЭС — Евразийский экономический союз
- ЕЭК — Евразийская экономическая комиссия
- СТО РСФСР — Совет труда и обороны Р.С.Ф.С.Р.
- ВСНХ РСФСР — Высший совет народного хозяйства РСФСР
- СНК — Совет народных комиссаров РСФСР
- ВКС — Всесоюзный комитет стандартизации при Совете труда и обороны
- ИСО — Международная организация по стандартизации

ТЕХНИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ (вместо введения)

Проблема обеспечения безопасности продукции, работ и услуг и в целом обеспечения техногенной безопасности в последние десятилетия становится одним из приоритетных направлений мирового экономического развития. Как известно, с открытием промышленных способов использования ископаемых источников энергии и разработкой новых производственных технологий, т.е. с начала XIX в., в мире наметился процесс ускоряющегося экономического развития, сопровождающийся освоением все большего количества месторождений полезных ископаемых и новых технологий. В XX в. этот процесс резко активизировался под влиянием научно-технического прогресса, вследствие чего XX в. оказался веком разительных перемен в мире, беспрецедентного роста мировой экономики. Если за все время своего существования человечество смогло достичь к 1900 г. 60 млрд долл. валового мирового продукта, то к концу века — к 1996 г. — эта величина составила 27000 млрд долл., т.е. за один рабочий день в 1996 г. в мире производилось столько же товаров и услуг, сколько было произведено за весь 1900 г.¹

Экономический рост сопровождался интенсивным ростом потребления энергии — с 280 Мт (мегатонн нефтяного эквивалента) в 1900 г. до 8000 Мт в 1989 г. Эта тенденция сохраняется и сегодня: в 2013 г. глобальный спрос на энергоресурсы превысил 13500 Мт, а к 2040 г., по оценкам Международного энергетического агентства, он возрастет еще на 30%².

Значительные и неожиданные для человечества изменения произошли с окружающей средой. Новые технологии позволили создать наблюдательные средства, которые дали огромный материал о быстром изменении окружающей среды в глобальных масштабах. Оказалось, что во всех средах идет направленное изменение концентраций химических веществ. В атмосфере нарастает концентрация углекислого газа, метана, оксидов азота, появились совершенно новые газы — хлорфторуглероды (хладоны). Активно и быстро идет изме-

¹ См.: Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке / под ред. А.Г. Гранберга, В.И. Данилова-Данильяна, М.М. Циканова и др. М., 2002. С. 24.

² См.: World Energy Outlook 2016. Официальный сайт Международного энергетического агентства [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iea.org/newsroom/news/2016/november/world-energy-outlook-2016.html>.

нение концентрации химических веществ в поверхностных водах суши, о чем свидетельствует глобальная эвтрофикация водоемов суши и части прибрежных вод Мирового океана. Быстро деградирует и почвенный покров суши.

Осознание необходимости минимизировать негативные последствия хозяйственной и иной деятельности привело к тому, что во многих государствах мира, включая Россию, самое пристальное внимание стало уделяться административно-правовому регулированию, предметом которого являются критерии безопасности, в том числе безопасность продукции.

В Советском Союзе и впоследствии в Российской Федерации в первое десятилетие ее существования основным элементом такого регулирования стала стандартизация. Согласно ГОСТ 1.0-68 стандартизация представляла собой «установление и применение правил в целях упорядочения деятельности в определенной области на пользу и при участии всех заинтересованных сторон и, в частности, для достижения всеобщей оптимальной экономии при соблюдении условий эксплуатации (использования) и требований безопасности» (п. 1.1). Формами стандартизации выступали стандарты (государственные, отраслевые, республиканские, стандарты предприятий) и иные акты, а ее основными задачами были названы:

- установление требований к качеству готовой продукции на основе комплексной стандартизации качественных характеристик данной продукции, а также сырья, материалов, полуфабрикатов и комплектующих изделий, необходимых для ее изготовления, с высокими показателями качества и эффективной эксплуатации;

- определение единой системы показателей качества продукции, методов и средств ее испытания и контроля, а также необходимого уровня надежности и долговечности;

- установление норм, требований и методов в области проектирования и производства продукции в целях обеспечения оптимального качества и исключения нерационального многообразия видов продукции;

- расширение и улучшение ассортимента, повышение качества товаров народного потребления;

- развитие унификации и агрегатирования промышленной продукции;

- обеспечение единства и правильности измерений, создание и совершенствование государственных единиц измерений, а также методов и средств измерений высшей точности (п. 2 ГОСТ 1.0-68).

Таким образом, стандартизация позволяла учесть и согласовать требования, предъявляемые к сырью, материалам, комплектующим

изделиям, полуфабрикатам и готовой продукции, обеспечить создание изделий с заранее заданными свойствами, устраняя при этом «ненужное многообразие изделий»¹. Вопросы безопасности продукции как самостоятельный предмет нормативно-технического и правового регулирования не выделялись, являясь лишь одной из граней «сложного и многогранного понятия качества продукции»².

Стандартизация выполняла и еще одну функцию — протекционистскую, поскольку требованиям соответствующих государственных стандартов и (или) иных нормативно-технических документов должна была отвечать продукция, не только производимая в Советском Союзе, но и ввозимая на территорию СССР. Так, например, Правилами устройства и безопасной эксплуатации паровых и водогрейных котлов устанавливалось, что «котлы и их элементы, а также полуфабрикаты для их изготовления, приобретаемые за границей, должны удовлетворять требованиям указанных Правил. Проверка соответствия поставляемого оборудования и материалов Правилам должна быть выполнена заказчиком до заключения контракта. Возможные отступления от Правил должны быть согласованы заказчиком с Госгортехнадзором СССР до заключения контракта.

Расчеты на прочность котлов должны выполняться по действующим нормам Минтяжмаша СССР, за исключением случаев, для которых головной организацией по котлостроению будет подтверждено, что расчеты, выполненные по методике, принятой поставщиком, удовлетворяют требованиям указанных норм. Соответствие материалов иностранных марок требованиям указанных Правил или допустимость их применения в каждом конкретном случае должно быть подтверждено головной научно-исследовательской организацией. Копии указанных документов должны быть приложены к паспорту котла»³. Иначе говоря, в случае несоответствия зарубежных товаров требованиям ГОСТ СССР или других актов нормативно-технического содержания на ввоз и последующее применение едва ли не каждой единицы товара должно было быть получено отдельное разрешение. Это позволяло при осуществлении внешнеэкономиче-

¹ См.: Емельянова М.Б. Стандарты и качество продукции (правовой аспект проблемы). М., 1971. С. 10.

² Емельянова М.Б. Стандарты и качество продукции (правовой аспект проблемы). Таллин, 1967. С. 15.

³ См.: Раздел 1.3 Правил устройства и безопасной эксплуатации паровых и водогрейных котлов. Утверждены Госгортехнадзором СССР 18 октября 1988 г.; согласованы с ВЦСПС 29 марта 1988 г., с Госстроем СССР — 14 октября 1988 г. М.: Энергоатомиздат, 1989. Документ утратил силу.

ской деятельности защищать внутренний рынок и интересы ответственного товаропроизводителя.

В целом в рамках административно-плановой экономики система государственной стандартизации функционировала достаточно эффективно. Однако переход к современной рыночной экономике, ориентация на качественно новое развитие основных экономических институтов и экономики страны в целом потребовали коренной модернизации этой системы, поскольку базирующаяся на «воле к прогрессу» (П. Козловски) рыночная экономика требует, чтобы критерии и показатели безопасности были финансово и экономически обоснованны, непротиворечивы, понятны и удобны для применения как производителями, так и потребителям продукции.

Кроме того, Российская Федерация при переходе от административно-плановой экономики к современной рыночной экономике, провозгласила своей целью максимально полную интеграцию в мировую хозяйственную систему. Это предопределило необходимость «сопряжения» и гармонизации российской системы технического регулирования с международными нормами и правилами¹, прежде всего с принципами и правилами Всемирной торговой организации (ВТО)², и, как следствие, отказ от использования протекционистского потенциала государственной системы стандартизации. Ведь в рамках ВТО требования к продукции и (или) процессам ее производства и обращения, «устанавливаемые нормативными правовыми актами и нормативно-техническими документами, исполнение которых ведет к увеличению издержек производителя и (или) продавца продукции», трактуются как технические барьеры в торговле³.

Одним из значимых инструментов формирования государственной политики, призванной обеспечить новые условия хозяйствования

¹ Согласно нормам п. 12 ст. 7 Закона о техническом регулировании техническое регулирование в Российской Федерации должно соответствовать не только интересам национальной экономики, уровню развития материально-технической базы и уровню научно-технического развития, но и международным нормам и правилам.

² О влиянии принципов и правил ВТО на трансформации и развитие в Российской Федерации системы стандартизации и формирование системы технического регулирования см.: Лукьянова В.Ю. Вопросы стандартизации в международных правовых актах Таможенного союза ЕврАзЭС и ВТО // Право ВТО. 2013. № 2. С. 37–42; Панова А.С. Об особенностях технического регулирования по праву ВТО // Бизнес, менеджмент и право. 2013. № 1. С. 60–65; Каширкина А.А., Морозов А.Н. Россия, Евразийский экономический союз и Всемирная торговая организация: монография. М.: ИЗИСП, ИНФРА-М, 2014. С. 229–264.

³ См.: Официальный сайт Всемирной торговой организации [Электронный ресурс]. URL: www.wto.org.

ния, стал Закон о техническом регулировании. Именно этот Закон заложил основные направления реформирования системы, устанавливающей обязательные требования к продукции или к процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации¹, а также диктующей алгоритмы контроля за соблюдением этих требований со стороны государства, общества и субъекта хозяйствования, обозначив ее как «система технического регулирования». Целью проведения реформы было провозглашено обеспечение повышения эффективности регулирующего воздействия государства на экономику: устранение необоснованных препятствий для осуществления хозяйственной деятельности, с одной стороны, и обеспечение соблюдения и защиты законных прав и интересов общества, государства и людей — с другой. Для достижения этой цели должны были быть решены следующие задачи:

— построена прозрачная, понятная участникам рынка система обязательных технических требований к продукции и процессам ее производства и обращения;

— устранены избыточные административные барьеры, включая неэффективные и затратные формы подтверждения соответствия продукции предъявляемым к ней требованиям;

— гармонизированы подходы к оценке безопасности продукции с международными требованиями;

— обеспечена минимизация вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов по производству и обращению продукции².

Иначе говоря, реформа технического регулирования должна была превратить его в инструмент, позволяющий государству гарантировать безопасность продукции для потребителя, не создавая излишних административных барьеров для осуществления хозяйственной и иной деятельности.

Закон о техническом регулировании ввел в регулируемые им отношения целый ряд новелл, среди которых выделялись:

¹ Далее по тексту настоящего исследования процессы проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации продукции именуется «процессы производства и обращения продукции».

² Подробнее см.: Терещенко Л.К., Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я. Концепция правового обеспечения технического регулирования // Журнал российского права. 2006. № 9. С. 3, 4.

— отказ от ведомственного регулирования отношений, возникающих при разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции и процессам ее производства и обращения. Предусматривавшийся первоначальной редакцией Закона о техническом регулировании переход к установлению соответствующих требований нормативными правовыми актами, имеющими наивысшую юридическую силу (федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, а также международными договорами, стороной которых выступает Россия) был призван повысить их значение, сделать их более стабильными и юридически конкретными, так как, будучи установленными указанными актами, технические нормы становятся выражением воли государства, что препятствует их произвольному толкованию и применению;

— перераспределение полномочий в сфере технического регулирования между органами государственной власти, обусловленное изменением статуса и юридического значения актов, устанавливающих обязательные для исполнения требования к продукции и процессам ее производства и обращения, а также изменение прав и обязанностей участников процесса подтверждения соответствия. В частности, п. 3 ст. 3 Закона о техническом регулировании (в первоначальной редакции) устанавливалось, что федеральные органы исполнительной власти в сфере технического регулирования могут издавать акты только рекомендательного характера;

— изменение правового статуса работ и услуг, выражающееся в исключении возможности установления для этих объектов обязательных государственных требований. В Законе о техническом регулировании в отличие от утративших силу Закона о стандартизации и Закона РФ от 10 июня 1993 г. № 5151-1 «О сертификации продукции и услуг»¹ предусмотрены разные правила установления требований к продукции и связанным с нею процессам, с одной стороны, и к работам и услугам (имеющим, кстати, единое регулирование) — с другой. Эти правила принципиально отличаются одни от других, что повлекло за собой неодинаковый подход к порядку подтверждения соответствия и к решению иных вопросов в этой сфере;

— отказ от «тотального» контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов в пользу установления минимальных требований к уровню безопасности продукции. Базирующийся на юридических презумпциях добросовестности юридических лиц и минимизации вмешательства государства в экономику Закон о техническом регу-

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 26. Ст. 966.

лировании определил, что обязательный характер могут носить только те требования, без установления которых невозможно обеспечить безопасность продукции. Требования к ее качеству и потребительским свойствам, конструкции и исполнению (за исключением случаев, когда из-за отсутствия этих требований не обеспечивается достижение целей технического регулирования), а также к накапливаемым во времени свойствам, способным причинить вред не сразу, а после преодоления определенного «порога накопления»¹, обязательными быть не могут;

— введение в систему законодательства нового акта — технического регламента, сопровождающееся утратой обязательности государственными и отраслевыми стандартами. Предполагалось, что с момента вступления в силу Закона о техническом регулировании обязательные для исполнения требования (в том числе требования к упаковке, маркировке и этикетированию продукции) формы и процедуры оценки соответствия объектов технического регулирования предъявляемым к ним требованиям должны устанавливаться исключительно техническими регламентами. Не включенные в технические регламенты требования, правила и формы оценки соответствия, правила идентификации не могут носить обязательного характера и, как правило, должны составлять содержание документов, применяемых на добровольной основе.

Перестройка системы обязательных для применения и исполнения требований к продукции и процессам ее производства и обращения задумывалась весьма масштабной и должна была послужить основой «внесения кардинальных изменений в содержание и характер технической политики на ближайшие десятилетия»². Как было отмечено выше, основу существовавшей до вступления Закона о техническом регулировании в силу системы технического нормирования составляли нормативные документы по стандартизации³, ко-

¹ В последнем случае согласно п. 7 ст. 7 Закона о техническом регулировании должны устанавливаться требования, касающиеся информирования приобретателя о возможном вреде и факторах, от которых он зависит.

² См.: Запорожец А.М. Кодекс технического регулирования (к вопросу о его актуальности в Российской Федерации) // Право и политика. 2005. № 4. С. 127–133.

³ Закон РФ «О стандартизации» (ст. 6) к нормативным документам по стандартизации относил: государственные стандарты Российской Федерации; применяемые в установленном порядке международные (региональные) стандарты, правила, нормы и рекомендации по стандартизации; общероссийские классификаторы технико-экономической информации; стандарты отраслей; стандарты предприятий; стандарты научно-технических, инженерных обществ и других общественных объединений.

торыми устанавливались не только требования к качеству и безопасности продукции, но их количественные показатели. В ряде случаев нормы стандартов развивались и конкретизировались в ведомственных и локальных актах: правилах, инструкциях, руководящих документах и др. Закон о техническом регулировании коренным образом изменил эту систему: законодательные акты, на которых она базировалась (включая Закон о стандартизации и Закон РФ «О сертификации продукции и услуг»), утратили силу, подзаконные акты, устанавливающие требования к продукции и услугам, сохраняли свою обязательность только в части, соответствующей целям технического регулирования¹, ведомственное нормотворчество было запрещено, а для «перехода от “качества” как основного объекта государственного нормирования и контроля к “безопасности” потребительских товаров»² должно было быть разработано и принято семь общих и, по разным оценкам, от 400 до 1500 специальных технических регламентов³. Для решения этой задачи законодателем был установлен переходный период в семь лет с момента вступления Закона о техническом регулировании в силу: согласно п. 7 ст. 46 Закона о техническом регулировании в первоначальной редакции технические регламенты должны были быть приняты до 1 июля 2010 г. Обязательные требования к продукции и процессам ее производства и обращения, в отношении которых технические регламенты в указанный срок приняты не были, должны были прекратить свое действие по его истечении.

Однако процесс разработки как общих, так и специальных технических регламентов выявил отсутствие единого понимания того, что

¹ См. п. 1 ст. 46 Закона о техническом регулировании.

² См.: Чапкевич Л.Е. Качество и безопасность потребительских товаров: эволюция правового регулирования // Адвокат. 2005. № 7. С. 88–96.

³ Согласно первоначальной концепции технического регулирования, предполагалось, что по характеру устанавливаемых ими требований технические регламенты должны подразделяться на две категории: общие, требования которых распространяются на все виды продукции и процессы ее производства и обращения, и специальные, устанавливающие требования безопасности в отношении только тех объектов технического регулирования, которые прямо указаны в тексте самого технического регламента. Перечень вопросов, по которым должны были разрабатываться и приниматься общие технические регламенты, был установлен ст. 8 Закона о техническом регулировании. Обязательные требования к отдельным видам продукции и процессам ее производства и обращения должны были определяться совокупностью требований общих технических регламентов и специальных технических регламентов. Однако впоследствии разделение регламентов на общие и специальные было отменено, а ст. 8 Закона о техническом регулировании признана утратившей силу.

представляет собой технический регламент, как он должен «выглядеть» и каким должно быть его нормативное наполнение. Некоторые ученые, например профессор Ю.А. Тихомиров, предлагали технические регламенты, принимаемые в форме федерального закона, оформлять так же, как законы о ратификации международных правовых актов, выделяя в них две части: нормативную, содержащую нормы-принципы и нормы-цели, и приложение, в которое был бы «вынесен» собственно технический регламент, содержащий специальные правила¹.

Многие разработчики проектов технических регламентов, следуя сложившемуся в прежние годы стереотипу, пошли по пути закрепления в регламентах технических требований как точных либо интервально определяемых параметров и характеристик каждой единицы продукции. В них включались требования не только к организации производства продукции, но и к технологии производственных процессов, и к этажности производственных зданий². При этом «набор», комплекс требований, включаемых в технический регламент, зачастую представлял собой совокупность (компиляцию) относящихся к выделенному объекту технического регулирования требований стандартов (государственных и отраслевых), инструкций, конструкторских и технических документов. Появился даже особый термин — «распаковка стандартов». Очевидно, что при таком подходе достичь основной цели реформы технического регулирования — снизить уровень зарегулированности экономической деятельности в стране — было невозможно.

В дальнейшем «маятник» качнулся в другую сторону. В какой-то момент преобладающей стала иная тенденция, причем характерна она была для проектов технических регламентов, которые должны были приниматься как в форме федерального закона, так и в форме постановлений Правительства РФ. Вместо правовых норм, обобща-

¹ См.: Лукьянова В.Ю., Калмыкова А.В. Опыт и правовые проблемы технического регулирования // Журнал российского права. 2008. № 3.

² См., например, проект федерального закона № 455615-4 «Технический регламент о безопасности стекла и изделий из него, применяемых в зданиях и сооружениях» // СПС «КонсультантПлюс»; проект федерального закона «О специальном техническом регламенте "О безопасности микробиологических и биотехнологических производств и продукции"» // Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (старая версия) [Электронный ресурс]. URL: <http://old.gsen.ru/tr/projects.html>; проект федерального закона «О специальном техническом регламенте "О безопасности процессов металлургических производств"» // Сайт НП «Консорциум "Русская сталь"» [Электронный ресурс]. URL: http://www.russtal.ru/uploads/files/documents/FZ_project_CTR_31.pdf.

ющих типические и видовые правоотношения, вместо норм императивного характера, закрепляющих юридически обязательные конкретные минимальные требования технического регламента, как того требует Закон о техническом регулировании, многие разработчики стали включать в проекты технических регламентов положения преимущественно декларативного характера. В качестве примера такой нормы можно привести положения п. 2 ст. 5 проекта федерального закона № 261829-5 «Технический регламент “Об электромагнитной совместимости”»¹: «техническое средство должно иметь достаточную устойчивость к электромагнитным помехам (помехоустойчивость), обеспечивающую его функционирование в электромагнитной обстановке, для применения в которой оно предназначено». Предполагалось, что конкретные требования безопасности для каждого объекта технического регулирования будут содержаться в «поддерживающих» национальных стандартах и сводах правил. Однако при отсутствии в техническом регламенте четко сформулированных требований безопасности целые блоки вопросов, включаемых в технические регламенты в обязательном порядке, (организация контроля, оценка и подтверждение соответствия и др.) что называется «повисали в воздухе», не имея под собой нормативной основы. В целом же такая двухуровневая схема установления требований безопасности: «декларативный» технический регламент и «поддерживающие» стандарты — не позволяет решить одну из главных задач технического регулирования — построить прозрачную, понятную и производителю, и приобретателю, и потребителю продукции систему обязательных требований к продукции и процессам ее производства и обращения и обеспечить ее стабильность.

Столь значимые разночтения в понимании того, что представляет собой технический регламент, привели к тому, что к окончанию семилетнего переходного периода, установленного ст. 46 Закона о техническом регулировании, в Российской Федерации было принято всего 17 технических регламентов: семь в форме федерального закона, а десять — в форме постановлений Правительства РФ.

В дальнейшем реформировании системы технического регулирования можно выделить две разнонаправленные тенденции.

С одной стороны, в целях ускорения принятия технических регламентов в Российской Федерации была предпринята попытка вер-

¹ См.: Проект федерального закона № 261829-5 «Технический регламент “Об электромагнитной совместимости”», который был внесен в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации депутатами В.Л. Горбачевым, А.В. Терентьевым, В.А. Головневым, С.В. Железняком (редакция, внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 06.10.2009) // СПС «КонсультантПлюс».

нуть в сферу технического регулирования ведомственное нормотворчество. Несмотря на то, что такое решение явно противоречит всей идеологии реформы технического регулирования как инструмента повышения эффективности регулирующего воздействия государства на экономику, Законом № 385-ФЗ Закон о техническом регулировании был дополнен положениями о том, что технический регламент может приниматься не только в форме нормативных правовых актов высшей юридической силы, но и в форме нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию — в случаях, предусмотренных программой разработки технических регламентов, утвержденной Правительством РФ. Никакие иные критерии, позволяющие определить допустимую форму принятия технического регламента, устанавливающего требования безопасности к конкретному объекту технического регулирования, законодательством Российской Федерации не устанавливались.

С другой стороны, начиная со второй половины 2000-х гг. в результате расширения, и интенсификации интеграционных процессов на евразийском пространстве, которые привели к формированию Таможенного союза ЕврАзЭС и Единого экономического пространства, трансформировавшегося к настоящему времени в Евразийский экономический союз, техническое регулирование вышло на новый — наднациональный — уровень. В частности, 18 ноября 2010 г. было заключено Соглашение о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации¹, которым технический регламент трактовался как «документ, устанавливающий обязательные для применения и исполнения на таможенной территории Таможенного союза требования к продукции либо к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам производства, монтажа, наладки, эксплуатации (использования), хранения, перевозки (транспортирования), реализации и утилизации, утвержденный Комиссией Таможенного союза», и имеющий прямое действие на таможенной территории Таможенного союза².

Очевидно, что такой подход изменил не только «архитектонику» системы технического регулирования Российской Федерации, но и правовую природу технического регламента, придав ему наднациональный характер.

¹ Бюллетень международных договоров. 2011. № 6.

² См.: Пункт 1 ст. 1, п. 2 ст. 2 Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования.

С даты вступления в силу Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.¹ — с 1 января 2015 г. — указанное Соглашение утратило силу, однако принятые в соответствии с заложенными им принципами технические регламенты Таможенного союза, которых к этому моменту насчитывалось 35, действуют и по сей день. Технические регламенты Евразийского экономического союза (по состоянию на 1 июня 2017 г. их принято семь) также принимаются постоянно действующим органом управления межгосударственного интеграционного объединения (Евразийской экономической комиссией) и имеют прямое действие на территории государств — членов ЕАЭС.

Настоящее исследование призвано установить сущность технического регламента — выявить то общее, что характеризует его как нормативный правовой акт, и то особенное, что отличает его от других нормативных правовых актов, а также определить роль и место технического регламента в системе российского законодательства в условиях продолжающегося расширения процессов межгосударственной интеграции на евразийском пространстве.

В структурном отношении данное исследование состоит из двух разделов, посвященных изучению различных аспектов юридической природы технического регламента, раскрытию его сущности и роли в механизме реализации социально-экономической, промышленной и научно-технической политики государства.

¹ См.: Официальный сайт Евразийской экономической комиссии [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org>.

Раздел I

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГЛАМЕНТА

Изучение юридической природы различных актов и явлений широко применяется юридической наукой, позволяя определить сущность объектов исследования, выявить их специфические черты и типологические характеристики и на этой основе осуществить их типизацию. Это способствует совершенствованию структуры системы российского законодательства и повышению эффективности его воздействия на происходящие в государстве и обществе процессы. Ведь сегодня, в условиях становления правового государства, именно законодательство становится одним из важнейших инструментов управления процессами экономического и социального развития Российской Федерации. Поэтому его совершенствование должно базироваться на соответствующем научном фундаменте. Следовательно, решение теоретических проблем юридической науки должно стать средством повышения уровня его системности и внутренней согласованности.

Настоящий раздел посвящен изучению юридической природы технического регламента — правового акта, который был введен в социальную и государственно-правовую жизнь страны Законом о техническом регулировании.

Глава 1

ТЕХНИЧЕСКИЙ РЕГЛАМЕНТ — НОРМАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ С ТЕХНИКО-ЮРИДИЧЕСКИМ СОДЕРЖАНИЕМ

Термин «технический регламент» имеет в российской правовой доктрине достаточно длительную историю. Изначально, в советское время, он появился в научной и научно-технической литературе как термин собирательный, обозначающий совокупность нормативно-технических документов по стандартизации¹. В правовую систему

¹ См., например: Халап И.А. Правовые проблемы стандартизации в СССР: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1969; Матанцев И.В. Технические условия в системе гражданско-правового регулирования отношений поставки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1981.

Научное издание

Влада Юрьевна Лукьянова

**ТЕХНИЧЕСКИЙ РЕГЛАМЕНТ
В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Монография

Подписано в печать 25.08.2017.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 13,00. Уч.-изд. л. 13,3.
Тираж 500 экз. Заказ № .

ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ»
Москва, ул. Б. Ордынка, д. 29, стр. 1
Тел./факс: (495) 953-44-65
E-mail: hinchukv@mail.ru

Отпечатано в типографии ООО «Паблит»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 230-20-52

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации