

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

А. В. Калмыкова

Техническое регулирование в механизме государственного управления

Научно-практическое пособие



НОРМА
ИНФРА-М
Москва, 2023

УДК 342
ББК 67.401
К17

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

*Одобрено на заседании секции «Публичное право» ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП)*

Автор

А. В. Калмыкова — ведущий научный сотрудник отдела административно-го законодательства и процесса ИЗиСП, кандидат юридических наук.

Рецензенты

А. В. Мартынов — заведующий кафедрой административного и финансового права юридического факультета Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, доктор юридических наук, профессор.

Н. В. Кичигин — и. о. заведующего отделом экологического и аграрного законодательства ИЗиСП, кандидат юридических наук.

Калмыкова А. В.

К17 Техническое регулирование в механизме государственного управления : научно-практическое пособие / А. В. Калмыкова. — Москва : ИЗиСП : Норма : ИНФРА-М, 2023. — 216 с. — DOI 10.12737/1860842.

ISBN 978-5-00156-232-0 (Норма)

ISBN 978-5-16-017543-0 (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16-110063-9 (ИНФРА-М, online)

Научно-практическое пособие посвящено анализу технического регулирования в механизме государственного управления в Российской Федерации.

Раскрываются понятие и сущность технического регулирования, его место в системе государственного управления, объект и субъекты технического регулирования, виды и способы обеспечения соответствия продукции обязательным требованиям, установленным в сфере технического регулирования, новеллы государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов, а также проблемы привлечения субъектов предпринимательской деятельности к административной и уголовной ответственности за нарушение соответствующих требований.

Для государственных служащих, практикующих юристов, студентов, аспирантов, научных работников, а также всех, кто интересуется вопросами технического регулирования.

УДК 342
ББК 67.401

© Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2022

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

A. V. Kalmykova

Technical Regulation in the Mechanism of Public Administration

Scientific and practical guide



NORMA
INFRA-M
Moscow, 2023

Approved at the section «Public law» of the Scientific Council of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

Author

A. V. Kalmykova — Ph.D., Leading researcher at the Department of Administrative legislation and procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

Reviewers

A. V. Martynov — Doctor of Law, Head of the Department of Administrative and Financial Law, Faculty of Law, National Research Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod, professor.

N. V. Kichigin — Ph.D., Acting Head of the Department of Environmental and Agrarian Legislation, Leading Researcher of the ILCL, of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

Kalmykova A. V.

Technical Regulation in the Mechanism of Public Administration : scientific and practical guide / A. V. Kalmykova. — Moscow : The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation : Norma : INFRA-M, 2023. — 216 p. — DOI 10.12737/1860842.

The scientific and practical manual is devoted to the analysis of technical regulation in the Russian Federation. Taking into account the development of integration processes and participation of the Russian Federation in the Eurasian Economic Union, the concept and essence of technical regulation, its place in the public administration system, the object and subjects of technical regulation, types and methods of ensuring product compliance with mandatory requirements are disclosed, established in the field of technical regulation, novelties of the state control (supervision) over compliance with the requirements of technical regulations, as well as problems of bringing business entities to administrative and criminal responsibility for violation of the requirements of technical regulations.

For civil servants, practicing lawyers, students, postgraduates, researchers, as well as anyone interested in technical regulation issues.

Введение

Минимизация негативных последствий хозяйственной и иной деятельности человека — одно из основных направлений экономического развития в мире в последние десятилетия. Новый взгляд на процессы производства продукции, выполнения работ и оказания услуг вызван в немалой степени ускорением научно-технического прогресса, интенсивным ростом потребления материальных благ, природных ресурсов, а также неблагоприятными изменениями окружающей среды.

Все высокоразвитые государства мира устанавливают обязательные и добровольные требования к продукции, осуществляют мероприятия по оценке ее соответствия этим требованиям для предотвращения производства и размещения на рынке опасных для жизни и здоровья людей товаров. Число случаев причинения тяжкого вреда здоровью при использовании опасной продукции достаточно велико. Результаты контрольно-надзорных мероприятий органов государственной власти Российской Федерации показывают рост числа нарушений обязательных требований безопасности.

Государственная регуляторная деятельность в части обеспечения безопасности продукции включает установление обязательных требований, обеспечение их соблюдения надлежащим образом, контроль за их соблюдением и применение санкций в случае их нарушения.

Одним из основных способов такого регулирования является относительно новый для российского права механизм *technical regulation*, основывающийся на общих для мирового сообщества принципах Всемирной торговой организации (далее — ВТО) и обеспечивающий свободное перемещение товаров на трансграничных рынках.

Именно с совершенствованием технического регулирования российский законодатель связывает не только обеспечение безопасности продукции, но и развитие отдельных отраслей промышленности и минимизацию барьеров для выхода на новые рынки¹.

¹ См., например, распоряжения Правительства РФ от 28 апреля 2018 г. № 831-р «Об утверждении Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2025 года»; от 10 мая 2016 г. № 868-р «О Стратегии развития промышленности строительных материалов на период до 2020 года и дальнейшую пер-

В российскую правовую действительность указанный термин был включен с принятием Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹ (далее — Закон о техническом регулировании). Вступление Закона в силу повлекло коренную модернизацию используемой советской системы государственной стандартизации, изменило правовой механизм регулирования безопасности продукции, а также зданий и сооружений и связанных с требованиями к продукции процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

Аксиологическая основа технического регулирования ориентирована на максимальную интеграцию национального рынка в мировую хозяйственную систему и обеспечение гармонизации обязательных требований к продукции с международными нормами и правилами, следствием которых является экономический рост государства. Неслучайно п. 8 ст. 7 Закона о техническом регулировании установлено, что международные стандарты должны использоваться полностью или частично в качестве основы для разработки проектов технических регламентов, за исключением случаев, когда международные стандарты или их разделы были бы неэффективными либо не подходящими для достижения целей принятия технических регламентов, в том числе вследствие климатических и географических особенностей России, технических и (или) технологических особенностей. Указанный принцип гармонизации технических регламентов с соответствующими международными стандартами аналогичен закреплённому в ст. 2.4 Соглашения ВТО по техническим барьерам в торговле². Согласно данному принципу в том случае, если возникает потребность в технических регламентах и существуют соответствующие международные стандарты или завершается их разработка, члены ВТО используют их или их соответствующие разделы в качестве основы для своих технических регламентов, за исключением случаев, когда по-

спективу до 2030 года»; от 18 сентября 2017 г. № 1997-р «Об утверждении Стратегии развития экспорта гражданской продукции авиационной промышленности Российской Федерации на период до 2025 года»; от 19 августа 2020 г. № 2129-р «Об утверждении Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 года»; от 5 августа 2021 г. № 2162-р «Об утверждении Концепции развития водородной энергетики в Российской Федерации» и др.

¹ СЗ РФ. 2002. № 52. Ч. I. Ст. 5140.

² СЗ РФ. 2012. № 37. Приложение. Ч. VI. С. 2629—2649.

добные международные стандарты или их соответствующие разделы были бы неэффективными либо не подходящими средствами для достижения поставленных законных целей, например вследствие существенных климатических или географических факторов либо существенных технических проблем.

Модернизация системы установления обязательных требований к продукции основывалась на принципе минимизации вмешательства государства в экономику, предусматривающем сочетание трех основных элементов (саморегулирование экономики — конкуренция — интересы субъектов хозяйствования) и требующем предоставления субъектам предпринимательской деятельности большей правовой свободы в этой сфере.

Новые подходы к установлению требований безопасности к продукции, слабая теоретическая разработанность сферы технического регулирования стали факторами неупорядоченности развития законодательства в этой сфере. За время действия Закона о техническом регулировании из его сферы были исключены крупные разделы, касающиеся стандартизации, аккредитации, регулирования вопросов обеспечения безопасности отдельных видов продукции. Пробелы и дублирующие нормы технических регламентов, невозможность их исполнения без обращения к национальным стандартам явились одной из причин проведения «регуляторной гильотины»¹. Именно сферу технического регулирования в наибольшей степени характеризует «плохо упорядоченный массив требований, которым не владеют в полной мере ни контролеры, ни тем более проверяемые»².

Специфика предмета технического регулирования порождает сложности в завершении формирования его механизма, создает проблемы в правоприменительной практике, для устранения которых совершенствование правовых норм является необходимым, но явно недостаточным условием. Несмотря на значительный массив нормативных правовых актов, составляющих сферу технического регулирования, нельзя говорить об эффективно функционирующей системе установ-

¹ Подробнее об этом см.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 20 февраля 2019 г. // Российская газета. 2019. 21 февр.; План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины» (утвержден Правительством РФ 29 мая 2019 г. № 4714п-ПЗ6). Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Перечень поручений по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26 февраля 2019 г. № Пр-294. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Любимов Ю., Новак Д., Цыганков Д. и др. «Регуляторная гильотина» // Закон. 2019. № 2. С. 20—36.

ления требований безопасности к продукции, обращающейся как на рынке Российской Федерации, так и на едином рынке Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС).

Перечисленные обстоятельства побудили автора к проведению данного исследования и не только теоретическому осмыслению технического регулирования как специфического феномена правовой и экономической науки, но и анализу проблем правоприменительной практики, связанных с реализацией требований законодательства в этой сфере.

Глава 1. Теоретические основы технического регулирования

§ 1. Правовая природа технического регулирования

«Техническое регулирование» — термин, который был введен в правовую систему Российской Федерации в связи с вступлением в силу Закона о техническом регулировании, принятого в том числе в целях присоединения Российской Федерации к ВТО¹.

Новые экономические реалии обусловили необходимость коренной модернизации советской системы государственной стандартизации. Рыночная экономика потребовала других подходов, учитывающих направленность на максимально полную интеграцию в мировую хозяйственную систему и обеспечивающих гармонизацию с международными нормами и правилами. Как следствие была выстроена новая система правового регулирования отношений в сфере обращения продукции, выполнения работ и оказания услуг: объектом установления обязательных требований стала только продукция на всех этапах ее жизненного цикла; государство регулировало теперь только вопросы безопасности; качество продукции должно обеспечиваться регуляторами свободного рынка; обязательные для применения государственные стандарты были переведены в разряд добровольных, а требования безопасности к продукции стали определяться техническими регламентами; в качестве формы подтверждения соответствия вводилась не только сертификация продукции, но и ее декларирование, осуществляемое самим производителем или продавцом.

Техническое регулирование было призвано обеспечить необходимый баланс между риском, к которому может привести несоответствующая требованиям продукция, и издержками общества, связанными с проведением обязательной сертификации². Задачами проведенной реформы стали не только гармонизация с международными нормами в сфере обеспечения безопасности продукции, но и минимизация вмешательства государства в

¹ См.: Доклад рабочей группы по присоединению Российской Федерации к Всемирной торговой организации (принят 16—17 ноября 2011 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Техническое регулирование. Правовые аспекты реформы (комментарий к Федеральному закону «О техническом регулировании»). М., 2010. С. 10.

Contents

Introduction	7
Chapter 1. Theoretical foundations of technical regulation	11
§ 1. Legal nature of technical regulation	11
§ 2. Technical regulation in the system of Russian law and legislation.....	34
§ 3. Sources of technical regulation	53
§ 4. Object of technical regulation	78
§ 5. Subjects of technical regulation	95
Chapter 2. Legal means of ensuring the turnover of safe products	117
§ 1. Product conformity assessment.....	117
§ 2. State control (supervision) in the field of technical regulation	135
§ 3. Product recall from market.....	155
§ 4. Administrative responsibility in the field of technical regulation	176
§ 5. Criminal liability in the field of technical regulation.....	196
Conclusion	211

Оглавление

Введение	7
Глава 1. Теоретические основы технического регулирования	11
§ 1. Правовая природа технического регулирования	11
§ 2. Техническое регулирование в системе российского права и законодательства	34
§ 3. Источники технического регулирования	53
§ 4. Объект технического регулирования	78
§ 5. Субъекты технического регулирования.....	95
Глава 2. Правовые средства обеспечения оборота безопасной продукции	117
§ 1. Оценка соответствия продукции	117
§ 2. Государственный контроль (надзор) в сфере технического регулирования	135
§ 3. Отзыв продукции с рынка	155
§ 4. Административная ответственность в сфере технического регулирования.....	176
§ 5. Уголовная ответственность в сфере технического регулирования.....	196
Заключение	211
Contents	214

Калмыкова Анастасия Валентиновна

**Техническое регулирование
в механизме государственного управления**

Научно-практическое пособие

Издание не подлежит маркировке
в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1 ФЗ № 436-ФЗ

ООО «Юридическое издательство Норма»
109316, Москва, Волгоградский пр-т, 2
Тел. (495) 625-45-05. E-mail: norma@norma-verlag.com
Internet: www.norma-verlag.com

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru. Internet: www.infra-m.ru

Корректор *Е. В. Плеханова*
Дизайн обложки: *М. А. Агаркин*
Верстка: *В. М. Родин*

Подписано в печать 30.08.22
Формат 60×90/16. Бумага офсетная
Гарнитура «Таймс». Печать цифровая
Усл. печ. л. 13,5. Уч.-изд. л. 13,0
Тираж 500 экз. Заказ №

По вопросам приобретения книг обращайтесь:

Отдел продаж «ИНФРА-М» (оптовая продажа)
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru

Отдел «Книга — почтой»
Тел.: (495) 280-15-96 (доб. 246)
