

Котляров Ю.В.

## ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В СФЕРЕ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

**Аннотация.** Техническое регулирование — это правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции, технологических процессов, процессов использования, хранения, транспортировки, реализации и утилизации, а также правовое регулирование отношений в области оценки соответствия продукции. Проще говоря это некий перечень обязательных правил, за рамки которых не должны выходить производители для обеспечения безопасности продукции. В отношении продукции государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов осуществляется исключительно на стадии обращения продукции на рынке. При написании данной статьи использовались следующие научные методы: герменевтический метод, системный метод, методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, сравнительно-правовой метод и другие методы, используемые при проведении правовых исследований. Действующее в настоящий момент законодательство не обеспечивает однозначности и неотвратимости ответственности изготовителя за безопасность и качество поставляемой продукции, не побуждает товаропроизводителей устанавливать устойчивые связи с надежными поставщиками, требовать от них подтверждения безопасности и качества получаемой продукции, изымать из обращения недоброкачественную продукцию, выявленную контрольно-надзорными органами. Меры государственного принуждения в сфере технического регулирования носят репрессивный характер, в некоторых случаях являясь избыточными. При этом отсутствует дифференцированный подход к классификации нарушений с точки зрения степени опасности последствий их нарушения. Меры государственного принуждения применяются без полного учета принципов справедливости, индивидуализации юридической ответственности и соразмерности наказания тяжести правонарушения. Необходимо выработать единые принципы выбора санкций за нарушения различной степени опасности, для обеспечения применения своевременных и адекватных мер государственного принуждения.

**Ключевые слова:** техническое регулирование, государственный надзор, государственное принуждение, товаропроизводитель, подтверждение безопасности, недоброкачественная продукция, санкции, нормативная база, правовая база, контроль.

**Review.** Technical regulation is the legal regulation of relations in the field of establishment, implementation and enforcement of mandatory requirements for products, technological processes, processes of use, storage, transportation, marketing and recycling as well as the legal regulation of relations in the field of conformity assessment. To put it simply this is a list of obligatory rules beyond the scope of which manufacturers should not go to ensure the product safety. With regard to product, state control (supervision) over observance of technical regulations is carried out exclusively at the stage of circulation products on the market. In the process of writing this article the following research methods have been used: hermeneutical approach, systems approach, methods of analysis and synthesis, induction and deduction, comparative law method and other methods that are usually used in legal research. According to the author, existing legislation does not provide for a precise and unavoidable

*responsibility of the manufacturer for the safety and quality of supplied products, does not encourage producers to establish stable relationships with reliable suppliers and to require them to prove the safety and quality of the manufactured products and to withdraw defected products revealed by control and supervisory authorities. Measures of state coercion in the sphere of technical regulation are repressive, in some cases being redundant. At the same time, there is no differentiated approach to the classification of violations in terms of severity of consequences of their violation. Measures of state coercion are applied without fully recognizing the principles of justice, individualization of legal liability and adequacy of punishment to the severity of the offense. Based on the author, it is necessary to develop common principles for selecting sanctions for violations of various degrees of danger and to ensure the application of timely and appropriate measures of state coercion.*

**Keywords:** control, legal base, regulatory base, technical regulation, state supervision, manufacturer, state coercion, clearance confirmation, defective goods, sanctions.

**В** процессе правового регулирования государство нередко применяет к хозяйствующим субъектам меры государственного принуждения. Все они носят правовой характер, осуществляются компетентными органами в определенном законом порядке и формах. Организация надзора и его деятельность базируется на общих принципах, выработанных многолетним международным опытом <sup>[1]</sup>.

*Государственный контроль (надзор) базируются на властной природе государства и выражаются в наличии следующих полномочий:*

- проверять, т.е. вторгаться в деятельность контролируемого без его согласия;
- давать подконтрольным объектам обязательные для исполнения указания;
- ставить перед компетентными инстанциями вопрос о привлечении к ответственности виновных в нарушениях лиц;
- непосредственно применять в определенных законом случаях меры государственного принуждения.

Контрольно-надзорная деятельность в сфере технического регулирования в Российской Федерации осуществляется на основе базового Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ), и Федерального закона от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее — Федеральный закон № 184-ФЗ).

В соответствии ст. 2 Федерального закона № 184-ФЗ «техническое регулирование — правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия».

Иначе говоря, техническое регулирование — это некий перечень обязательных правил, за рамки которых не должны выходить производители для обеспечения безопасности продукции <sup>[2]</sup>.

Существовавшие до введения Федерального закона № 184-ФЗ элементы технического нормирования к продукции и услугам не образовывали единую систему взаимосвязанных мер, обеспечивающих создание качественной и безопасной продукции (услуг).

В соответствии со статьями 6, 7 Федерального закона № 184-ФЗ защита жизни и здоровья граждан является приоритетной задачей законодательства в области технического регулирования.

Важным аспектом Федерального закона № 184-ФЗ является то, что он предусматривает разделение полномочий и ответственности государства и бизнеса за безопасность и качество продукции на основе баланса свободного предпринимательства и государственного регулирования, а также их гармонизации с международной практикой. Принятие данного закона предопределило демократизацию и снижение административного давления на производителя.

Государство на основе технических регламентов (документы, которые приняты международными договорами Российской Федерации и ратифицированы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации) берет на себя ответственность за установление приемлемых для общества требований безопасности правил подтверждения соответствия продукции этим требованиям, определяемых на основе учета риска причинения вреда от ее применения.

Повышения качества и конкурентоспособности продукции Федеральный закон № 184-ФЗ относит к рыночной, добровольной сфере. На бизнес ложится ответственность за выполнение требований технических регламентов в процессе создания продукции и доказательств того, что эти требования фактически выполняются, путем подтверждения соответствия.

Главное отличие Федерального закона № 184-ФЗ от предшествующих законодательных актов заключается в упрощении обязательных требований к производителям и продукции, а также введением механизма добровольной сертификации.

Однако так называемая «добровольность» стандартов в развитых странах имеет далеко не тот смысл, который обычно в России приписывают этому термину. В отечественной трактовке добровольность обычно эквивалентна произволу, когда можно по своему разумению или исходя из складывающейся обстановки использовать или не использовать стандарты.

Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов возложен на федеральные органы исполни-

тельной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, например, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (координирующий орган), Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

При этом установлено, что в отношении продукции государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов осуществляется исключительно на стадии обращения продукции. Это означает, что «государственные контролеры не имеют права проверять продукцию на предприятии-изготовителе; проверка может проводиться только в сфере обращения продукции, то есть за пределами склада готовой продукции изготовителя: при транспортировании, на складе у оптового торговца, в розничной торговле и т.д.»<sup>[3]</sup>.

В соответствии п. 1 ст. 34 Федерального закона № 184-ФЗ «О техническом регулировании» в случае выявления нарушений требований технических регламентов органы государственного контроля (надзора) вправе:

- выдавать предписания об устранении нарушений требований технических регламентов в срок, установленный с учетом характера нарушения;
- привлекать изготовителя (исполнителя, продавца, лицо, выполняющее функции иностранного изготовителя) к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации;
- выдавать предписание о приостановлении или прекращении действия декларации о соответствии, лицу, принявшему декларацию, и информировать об этом Росаккредитацию;
- направлять в органы, выдавшие сертификат соответствия уведомление о необходимости приостановления или прекращения действия сертификата;

В соответствии со ст. 39 Федерального закона № 184-ФЗ органы государственного контроля (надзора) вправе:

- выдавать предписание о разработке программы мероприятий по предотвращению причинения вреда, осуществляет контроль за ее выполнением;
- в случае необходимости принятия незамедлительных мер выдать предписание о приостановке реализации этой продукции;
- принимать решение об обращении в суд с иском о принудительном отзыве продукции; Данные положения законодательства носят репрессивный характер, в некоторых случаях являются избыточными, а их реализация затруднительна.

В последние годы фиксируется значительный рост числа жалоб граждан о реализации им «некачественной» продукции, в частности электроэнергии, нефтепродуктов и низковольтного оборудования.

При этом, нормативно-правовая база, используемая при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий за соблюдением обязательных требований к электроэнергии, не позволяет в случае выявления правонарушений эффективно применять к нарушителю меры воздействия.

Разделение Федеральным законом от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» субъектов электроэнергетики по видам деятельности на сбыт, генерацию и сети, а также особенности электроэнергии как продукции (производится и потребляется одновременно, не является предметом, имеющим стабильные физические характеристики) привело к отсутствию четкого разделения ответственности между сетевыми и сбытовыми организациями за качество электроэнергии.

Термины, которые используются в законодательстве о техническом регулировании применительно к электроэнергии не соответствуют терминологии, принятой в законодательстве об электроэнергетике, и в целом актуальной модели электроэнергетики.

Сетевые и сбытовые организации, пользуясь пробелами в законодательстве, оспаривают выданные им предписания в суде, перекладывая друг на друга свои обязанности.

В отсутствие правовой определенности по данному вопросу, складывается противоречивая судебная практика. Так, в постановлении Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.09.2012 № 15АП-9602/2012 по делу № А53-9132/2012, был сделан вывод об отсутствии в действиях гарантирующего поставщика (энергосбытовой организации) нарушения требований, предъявляемых законом в части сертификации электроэнергии, поскольку, как отметил суд, данный субъект не участвует в процессе передачи электроэнергии и не имеет собственных распределительных сетей и иного электросетевого оборудования. Постановлением ФАС Московского округа от 27.03.2013 по делу № А40-111961/12-2-566, ОАО «МО-ЭСК» (как сетевая компания) была признана обязанным лицом по обеспечению качества передаваемой электрической энергии и по проведению сертификации электроэнергии. В другом случае суды сделали вывод, что отсутствие на балансе гарантирующего поставщика (энергосбытовой организации) объектов сетевого хозяйства не снимает с него ответственности за ненадлежащее качество поставляемой им энергии и привлечение его к административной ответственности по части 1 статьи 14.43 КоАП РФ являются законными, обоснованными.

При этом права потребителей остаются фактически не защищены, в 2012–2013 г. нарушение обязательных требований к электроэнергии выявлено в каждой 2-й проверке.

Практика осуществления контрольно-надзорной деятельности показывает, что большая часть проведенных проверок не выявляет нарушений обязательных требований, представляющих непосредственную угрозу причинения вреда.

В то же время действующее законодательство в сфере технического регулирования не предусматривает дифференцируемого подхода к классификации нарушений с точки зрения степени опасности последствий их нарушения.

При рассмотрении дел об административных правонарушениях в отношении юридиче-

ских лиц приходится осуществлять толкование норм без полного учета принципов справедливости, индивидуализации юридической ответственности и соразмерности наказания тяжести правонарушения.

Например, в соответствии с Постановлением Конституционного суда РФ от 25 февраля 2014 г. N 4-П, положения ч. 1. ст. 14.43 КоАП РФ не позволяют надлежащим образом учесть характер и последствия совершенного административного правонарушения, степень вины привлекаемого к административной ответственности юридического лица, его имущественное и финансовое положение, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации административной ответственности обстоятельства и, соответственно, обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания.

Однако снижение минимальных размеров административных штрафов по данной статье возможно лишь в судебном порядке, федеральные органы исполнительной власти при рассмотрении дел об административных правонарушениях не имеют возможности снижать размер административного штрафа, субъектам предпринимательства вынуждены обращаться в суд, при этом дополнительные издержки несут как субъекты предпринимательства, так и органы надзора.

Ситуацию осложняет и тот факт, статьи КоАП РФ за нарушения в сфере технического регулирования не предусматривают наложения на юридических лиц иных видов ответственности, кроме штрафа, а применение положения ст. 2.9 КоАП, об освобождении

от административной ответственности в связи с малозначительностью административного правонарушения, затруднительна, ввиду отсутствия четких критериев, что является малозначительностью.

В настоящее время отсутствует механизм прекращения действия сертификата соответствия, если орган, его выдавший, прекратил свою деятельность. У Росаккредитации, как органа, ведущего Реестр сертификатов соответствия, отсутствуют полномочия по прекращению действия сертификатов соответствия. Полномочия по аннулированию сертификатов соответствия есть только у органа по сертификации, выдавшего данный сертификат и, если деятельность органа по сертификации его выдавшего прекращена, продукция с данным сертификатом продолжает находиться в обороте длительное время.

Особенность процедуры по оценке качества нефтепродуктов, в частности необходимость длительных лабораторных испытаний, приводит к тому, что к моменту получения результатов испытания о несоответствии данная партия нефтепродуктов уже реализована и предписание о приостановке реализации продукции выдается лишь формально.

Все это обуславливает необходимость гармонизации нормативной правовой базы, определение единых принципов выбора санкций за нарушения различной степени опасности, для обеспечения применения своевременных и адекватных мер государственного принуждения с целью усиления ответственного поведения подконтрольных субъектов.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. — М.: Институт государства и права. 1994. № 4. С. 10.
2. Далекое-близкое: просто о техническом регулировании [Электронный ресурс] Техническое регулирование / Библиотека Евразийской интеграции — Электрон. журн. — Режим доступа: [http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/ЕЕС\\_booklet\\_Tehreg.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/ЕЕС_booklet_Tehreg.pdf) (дата обращения 16.03.2015)
3. Гусева Т. А., Чапкевич Л. Е. Комментарий к Федеральному закону «О техническом регулировании» (постатейный). 3-е изд., перераб. и доп. — М.: СПС ГАРАНТ, 2008.

**REFERENCES (TRANSLITERATED)**

1. Chirkin V. E. Kontrol'naya vlast' // Gosudarstvo i pravo. — М.: Institut gosudarstva i prava. 1994. № 4. S. 10.
2. Dalekoe-blizkoe: prosto o tekhnicheskome regulirovanii [Elektronnyi resurs] Tekhnicheskoe regulirovanie / Biblioteka Evraziiskoi integratsii — Elektron. zhurn. — Rezhim dostupa: [http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/EEC\\_booklet\\_Tehreg.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/EEC_booklet_Tehreg.pdf) (data obrashcheniya 16.03.2015)
3. Guseva T. A., Chapkevich L. E. Kommentarii k Federal'nomu zakonu 'O tekhnicheskome regulirovanii' (postateinyi). 3 e izd., pererab. i dop. — М.: SPS GARANT, 2008.