

Обязательные требования к предпринимательской деятельности

Аннотация. В статье анализируются положения Федерального закона от 31.07.2020 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». Предложено дополнение указанных в Законе принципов установления обязательных требований принципами контролируемости предъявляемых требований и преемства. Названный Закон детализирует требования, устанавливаемые нормативными правовыми актами Правительства РФ, федерального органа исполнительной власти или уполномоченной организации, т.е. определяет, какая информация должна содержаться в обязательных требованиях. Делается вывод, что сформулированные здесь правила относятся также к законам. К содержанию обязательных требований Закон относит ограничения, запреты, обязанности. Аргументируется, что запреты и ограничения составляют не содержание требований, а способы их формулирования. Закон предусматривает установление экспериментального правового режима, при котором допустимо несоблюдение обязательных требований, отказ от получения разрешений по лицензируемым видам деятельности. Высказано мнение, что требования технических регламентов к безопасности продукции должны в интересах сохранения жизни и здоровья населения соблюдаться и в условиях действия экспериментального правового режима.

Ключевые слова: обязательные требования, государственное регулирование, предпринимательская деятельность, регуляторная гильотина, принципы, государственный контроль.



**Галина Дмитриевна
ОТНЮКОВА,**

кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры
предпринимательского
и корпоративного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
otngalina@yandex.ru
125993, Россия, Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.95.7.147-155

GALINA D. OTNYUKOVA,

Cand. Sci. (Law), Associate Professor,
Professor of the Department of Business and Corporate Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
otngalina@yandex.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Mandatory Requirements for Entrepreneurial Activity

Abstract. The article analyzes the provisions of the Federal Law of 31.07.2020 “On mandatory requirements in the Russian Federation”. It is proposed to supplement the principles of establishing mandatory requirements specified in the law with the principles of controllability of the requirements and succession. The said law details the requirements established by the regulatory legal acts of the Government of the Russian Federation, the federal executive authority

© Г. Д. Отнюкова, 2022

or an authorized organization, that is, determines what information should be contained in the mandatory requirements. It is concluded that the rules formulated here also apply to laws. The content of mandatory requirements, the law includes restrictions, prohibitions, duties. It is argued that prohibitions and restrictions are not the content of the requirements, but the ways of their formulation. The law provides for the establishment of an experimental legal regime in which non-compliance with mandatory requirements is permissible, refusal to obtain permits for licensed activities. The opinion is expressed that compliance with the requirements of technical regulations for product safety should be observed in the interests of preserving the life and health of the population under the conditions of the experimental legal regime.

Keywords: *mandatory requirements, state regulation, entrepreneurial activity, regulatory guillotine, principles, state control.*

В законодательстве отсутствует единое понятие требований. Их можно определить как указания для предпринимателей, содержащиеся в нормативных правовых актах, соблюдение (исполнение) которых является для них обязательным¹. Правовое регулирование посредством предъявления обязательных требований относится к прямому регулированию предпринимательской деятельности².

На федеральном уровне обязательные требования устанавливаются федеральными законами, указами Президента России (в соответствии с законом), а в случаях и пределах, которые установлены федеральными законами и указами Президента РФ, — нормативными правовыми актами Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти. Важное значение имеют требования, вытекающие из международных договоров России. В условиях членства России в Евразийском экономическом союзе обязательные требования устанавливаются и правовыми актами Евразийской экономической комиссии. Так, технические регламенты ЕАЭС являются актами прямого действия и распространяются на территорию всех стран — членов ЕАЭС.

В отличие от требований кредиторов в обязательствах, обязательные требования, предъявляемые государством, муниципальными образованиями к предпринимателям, рассредоточены в многочисленных нормативных правовых актах. Предпринимателям, особенно начинающим свой бизнес, очень сложно ориентироваться в этом массиве требований. В целях актуализации правовых актов ст. 15 Федерального закона от 31.07.2020 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»³ (далее — Закон об обязательных требованиях) предусмотрена «регуляторная гильотина», т.е. признание утратившими силу, отмена

¹ См.: Предпринимательское право : учебник для бакалавриата и специалитета / отв. ред. И. В. Ершова. 2-е изд. М. : Проспект, 2020. С. 321 (автор гл. 15 — Г. Д. Отнюкова).

² См.: Предпринимательское право : учебник / отв. ред. И. В. Ершова (автор гл. 14 — Г. Д. Отнюкова) ; Правовое регулирование экономической деятельности: единство и дифференциация / отв. ред. И. В. Ершова, А. А. Мохов. М. : Норма, 2017. С. 37 (автор гл. 2 — И. В. Ершова).

³ Российская газета. 05.08.2020. № 171.

устаревших нормативных правовых актов, в том числе времен СССР. Правительство РФ определило Перечень видов государственного контроля⁴, в рамках которых предъявляются обязательные требования, подлежащие отмене. Был установлен срок — до 1 января 2021 г. для проведения «регуляторной гильотины».

В целях обеспечения открытости, доступности правовых актов, содержащих обязательные требования для применения, Закон об обязательных требованиях:

- обязывает органы государственного контроля размещать на официальных сайтах этих органов перечни нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, относящиеся к предмету их контроля. Порядок размещения и актуализации перечней нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, установлен Правительством РФ⁵;
- предусматривает создание реестра обязательных требований, содержащего перечень обязательных требований, информацию об установивших их нормативных правовых актах, сроке их действия. Порядок формирования, ведения и актуализации реестра установлен Правительством РФ⁶. Реестр представляет собой федеральную государственную информационную систему, оператором которой является Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ. Важно отметить, что в информационной системе обеспечивается выделение обязательных требований из текстов нормативных правовых актов, что упрощает информирование заинтересованных лиц об обязательных требованиях.

В силу закона обязательные требования должны устанавливаться на основе принципов законности, обоснованности обязательных требований, правовой определенности и системности, открытости и предсказуемости, исполнимости.

Полагаем, что к принципам нужно отнести также **контролируемость** предъявляемых требований и **преемство**. Государственный контроль с последующей ответственностью за нарушение требований обеспечивает реальное действие обязательных требований, их исполнимость. Вот почему государственный контроль относится к форме государственного регулирования предпринимательской деятельности⁷.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 15.12.2020 № 3340 «Об утверждении перечня видов государственного контроля (надзора), в рамках которых обеспечиваются признание утратившими силу, не действующими на территории Российской Федерации и отмена нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля (надзора)» // СЗ РФ. 2020. № 52 (ч. II). Ст. 8906.

⁵ СЗ РФ. 2020. № 43. Ст. 6809.

⁶ Постановление Правительства РФ от 06.02.2021 № 128 «Об утверждении Правил формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований» (вместе с Планом-графиком формирования реестра обязательных требований) // СЗ РФ. 2021. № 7. Ст. 1132.

⁷ Предпринимательское право: правовое сопровождение бизнеса / отв. ред. И. В. Ершова. М. : Проспект, 2017. С. 419.

Упразднение (ликвидация), реорганизация уполномоченных на установление обязательных требований органов и утрата ими полномочий по установлению обязательных требований не влекут прекращения действия принятых ими нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования. Соответствующие решения об упразднении органов должны содержать положения о преемстве в отношении полномочий по изменению (отмене) обязательных требований, установленных этими органами. Например, при упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР) ее функции по регулированию и контролю на финансовых рынках были возложены на Центральный банк РФ.

Отметим, что Закон об обязательных требованиях детализирует требования, устанавливаемые нормативными правовыми актами Правительства РФ, федерального органа исполнительной власти или уполномоченной организации, т.е. определяет, какая информация должна содержаться в обязательных требованиях («требования к обязательным требованиям»). Полагаем, что сформулированные здесь правила относятся как к законам, так и к подзаконным актам, устанавливающим обязательные требования. Должны быть соблюдены принципы, установленные законом, и определены:

- 1) **содержание обязательных требований (условия, ограничения, запреты, обязанности).** Содержание требований составляют правила, касающиеся различных сторон деятельности хозяйствующего субъекта. Реализация установленных этими правилами прав и обязанностей приводит к достижению цели конкретного направления правового регулирования. Способы формулирования требований являются запреты ограничения, обязывания. Различаются социальные, финансовые, экологические, производственные и другие требования⁸. Например, противопожарные правила необходимо соблюдать на этапе проектирования, строительства, а также в процессе эксплуатации объекта. Так, при проектировании торгово-развлекательного центра «Зимняя вишня» в Кемерово были допущены ошибки, которые привели к завышенной пожарной нагрузке на электропроводку. Во время демонстрации фильма в кинозале центра, когда случился пожар, запасные выходы были закрыты. В результате пожара погибли люди, в том числе дети;
- 2) **лица, обязанные соблюдать обязательные требования.** Например, граждане для осуществления аудиторской деятельности должны пройти подготовку, подтвержденную квалификационным аттестатом аудитора, и быть членами одной из СРО аудиторов. Налог на прибыль обязаны платить организации (граждане платят налог на доходы физических лиц). Монополистическую деятельность путем злоупотребления доминирующим положением не должны совершать лица, занимающие доминирующее положение на товарном рынке;
- 3) **объекты установления обязательных требований.** Таковыми являются:
 - а) осуществляемая деятельность, совершаемые действия, в отношении которых устанавливаются обязательные требования. Например, ведение бухгалтерского учета, представление бухгалтерской отчетности по установленной форме;

⁸ Подробнее см.: Государственное регулирование предпринимательской деятельности : учебник / И. В. Ершова, Е. Е. Енькова, О. А. Тарасенко, Е. В. Трофимова. М. : Проспект, 2020. С. 22—23 ; Предпринимательское право : учебник / отв. ред. И. В. Ершова. С. 301.

- б) используемые объекты, к которым предъявляются обязательные требования при осуществлении деятельности, совершении действий. Например, здания, сооружения должны отвечать требованиям пожарной безопасности;
- в) результаты осуществления деятельности, совершения действий, в отношении которых устанавливаются обязательные требования. Например, продукция должна отвечать требованиям безопасности.

Независимо от видов используемых в предпринимательской деятельности объектов, субъектом требования выступает хозяйствующий субъект — юридическое или физическое лицо, владеющее зданиями, сооружениями оборудованием и иным подобным имуществом на законном основании и использующее их в процессе предпринимательской деятельности;

- 4) **формы оценки соблюдения обязательных требований.** Оценка соблюдения требований предполагает проверку и удостоверение факта правонарушения или отсутствия такового.

Оценка соблюдения требований осуществляется уже на этапе легитимации хозяйствующего субъекта и его деятельности. Так, при регистрации юридического лица проверяется в том числе и требование к фирменному наименованию, а при регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя регистрирующий орган проверяет возраст, наличие письменного, нотариально удостоверенного согласия родителей, усыновителей, попечителей у несовершеннолетнего лица.

Если деятельность относится к лицензируемой, проверка соблюдения лицензионных требований производится при выдаче лицензии (предварительный контроль), а далее лицензионный контроль осуществляется уже в процессе осуществления деятельности лицензиата (последующий контроль). Равным образом осуществляется контроль, когда статус субъекта подтверждается в результате аккредитации (например, приобретение статуса органа по сертификации юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем).

Требования к безопасности продукции проверяются органом по сертификации при выдаче сертификата соответствия, органами государственного контроля в процессе производства и реализации сертифицированной продукции. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее — Закон о техническом регулировании) в ст. 2 дает понятие оценки соответствия объекта нормам технического регулирования как прямого или косвенного определения соблюдения требований, предъявляемых к объекту. Формой фиксации несоблюдения обязательных требований должностным лицом органа государственного контроля является письменный документ — акт. В акте указывается, какие выявлены нарушения и какие конкретно обязательные требования нарушены. Оформление акта производится на месте у хозяйствующего субъекта в день проведения контрольного мероприятия. После составления акта о выявленных нарушениях контролирующий орган выдает хозяйствующему субъекту предписание об их устранении с указанием разумных сроков для этого.

Полномочия контролирующего органа этим не исчерпываются. Контрольный орган вправе принимать решение о запрете или приостановке выпуска в обращение продукции, не соответствующей требованиям технического

регламента. Полагаем, что в случаях поступления жалоб от потребителей по фактам причинения вреда от использования продукции проверяемого хозяйствующего субъекта в целях дальнейшего предотвращения причинения вреда от продажи небезопасной продукции следует закрепить не право, а обязанность контролирующего органа запрещать или приостанавливать выпуск в обращение такой продукции.

Вместе с тем отметим, что контролирующий орган обязан обращаться в суд с требованием о принудительном отзыве продукции, представляющей опасность для жизни, здоровья людей и для окружающей среды.

При выявлении в ходе контрольного (надзорного) мероприятия признаков преступления контрольный орган обязан направить соответствующую информацию в правоохранительные органы. При выявлении признаков административного правонарушения информация о выявленном административном правонарушении направляется в суд, государственный орган исполнительной власти, уполномоченный рассматривать дела об административных правонарушениях. Закон о техническом регулировании не определил, какими документами подтверждается выявленное административное правонарушение или деяние с признаками преступления. Это, конечно, является недостатком Закона. Полагаем, что таким документом является протокол о правонарушении. Если контрольный орган сам обладает компетенцией по рассмотрению выявленного правонарушения, он принимает меры по привлечению виновных лиц к установленной законом административной ответственности;

- 5) **федеральные органы исполнительной власти и уполномоченные организации, осуществляющие оценку соблюдения обязательных требований.** Соблюдение обязательных требований, как выше отмечалось, проверяют органы государственного контроля (надзора) в соответствии со своими полномочиями. Например, при осуществлении федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) в соответствии с постановлением Правительства РФ от 21.12.2000 «О государственном надзоре в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов» осуществляет государственный надзор за соответствием продуктов санитарно-эпидемиологическим и гигиеническим требованиям, установленным нормативными документами.

В качестве уполномоченных организаций можно указать органы по сертификации — юридические лица. Они непосредственно в силу Закона о техническом регулировании осуществляют контроль за безопасностью продукции.

Уполномоченными на контроль являются также саморегулируемые организации, специализированные органы которых осуществляют контроль за соблюдением членами саморегулируемой организации требований стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности и рассмотрение дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия, предусмотренных внутренними документами саморегулируемой организации.

Следует согласиться с мнением И. В. Ершовой, что государство делегирует отдельные функции по государственному регулированию предпринимательской

и профессиональной деятельности саморегулируемым организациям⁹, которые приобретают ряд признаков публичных юридических лиц¹⁰. Закон об обязательных требованиях не указал индивидуальных предпринимателей в качестве субъектов контроля. Между тем органы по сертификации (а таковыми, согласно ст. 2 Закона о техническом регулировании, могут быть, наряду с юридическими лицами индивидуальные предприниматели, аккредитованные в установленном порядке) осуществляют инспекционный контроль за безопасностью производимых товаров, если инспекционный контроль предусмотрен соответствующим техническим регламентом (п. 2 ст. 26 Закона о техническом регулировании).

Так, Технический регламент Таможенного союза «О безопасности игрушек» (п. 4.4) установил: орган по сертификации проводит инспекционный контроль за сертифицированными игрушками посредством проведения испытаний образцов в аккредитованной испытательной лаборатории (центре) и (или) анализа состояния производства. Документом, подтверждающим соответствие детских игрушек требованиям технического регламента, является сертификат соответствия, срок действия которого не более 5 лет.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 19.06.2021 № 936¹¹ орган по сертификации, наряду с органами государственного контроля, вправе принять решение о приостановлении, возобновлении и прекращении действия сертификата соответствия.

Формой оценки соблюдения обязательных требований является также привлечение к административной ответственности. Здесь осуществляется судебный контроль либо контроль органа государственной власти, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях. В зависимости от степени общественной опасности деяния за нарушение обязательных требований возможна и уголовная ответственность. Например, за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без лицензии предусмотрена административная ответственность, а за то же деяние, если при этом причинен крупный ущерб или получен крупный доход, — уголовная ответственность.

С учетом важности соблюдения технических регламентов для охраняемых законом ценностей в КоАП РФ включено несколько составов административных правонарушений, предусматривающих наступление ответственности за

⁹ Подробнее см.: Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности : учебник / отв. ред. И. В. Ершова. М. : Проспект, 2020. С. 52—53 ; *Ершова И. В.* Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности // Право и бизнес. 2014. № 3. С. 2—15.

¹⁰ Правовое регулирование экономической деятельности: единство и дифференциация : монография / отв. ред. И. В. Ершова, А. А. Мохов. М. : Норма, 2017. С. 37 (автор гл. 3 — И. В. Ершова).

¹¹ Постановление Правительства РФ от 19.06.2021 № 936 «О порядке регистрации, приостановления, возобновления и прекращения действия деклараций о соответствии, признания их недействительными и порядке приостановления, возобновления и прекращения действия сертификатов соответствия, признания их недействительными» // СЗ РФ. 2021. № 26. Ст. 4960.

нарушение требований законодательства в сфере технического регулирования. Наиболее общей нормой является ст. 14.43 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за нарушение требований технических регламентов без указания, в чем же нарушение требования заключается. Ответственность по этой статье несут изготовители, исполнители (лица, выполняющие функции иностранного изготовителя), продавцы.

На практике возникают вопросы при определении субъекта ответственности в случаях выявления нарушений по микробиологическим показателям в пищевой продукции, санитарно-химическим показателям, предъявляемым к детским игрушкам. Соблюдение этих показателей обеспечивается изготовителем при производстве соответствующей продукции. Однако исходя из того, что ст. 14.43 КоАП РФ установила ответственность за нарушение требований технических регламентов не только изготовителей, но и продавцов, некоторые суды возлагали ответственность на продавцов.

Верховный Суд РФ разъяснил: субъектом ответственности по ст. 14.43 КоАП РФ является лицо, обязанное соблюдать требования технических регламентов применительно к осуществляемой конкретно им деятельности (определение Верховного Суда РФ от 07.09.2017 № 304-АД17-7163)¹².

Закон об обязательных требованиях делает исключения для их соблюдения в условиях экспериментального правового режима, т.е. имеется возможность несоблюдения обязательных требований.

Федеральный закон от 31.07.2020 «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»¹³ определяет направления деятельности, например медицинская, фармацевтическая, в которых при разработке и внедрении цифровых инноваций могут устанавливаться экспериментальные правовые режимы. Понятие цифровых инноваций в основном совпадает с понятием инноваций, содержащемся в Федеральном законе от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»¹⁴.

Условия экспериментального правового режима определяются программой экспериментального правового режима — актом специального регулирования, определяющим условия экспериментального правового режима, утверждаемым Правительством РФ.

Условием установления экспериментального правового режима является ситуация, когда общее регулирование, касающееся отношений в сфере цифровых инноваций по направлениям, указанным в законе, содержит требования, предписания, запреты, ограничения, при соблюдении которых внедрение цифровых инноваций невозможно или существенно затруднено.

Полагаем, что требования технических регламентов к безопасности продукции должны в интересах сохранения жизни и здоровья населения соблюдаться и в условиях действия экспериментального правового режима.

¹² СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Российская газета. 06.08.2020. № 173.

¹⁴ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Государственное регулирование предпринимательской деятельности : учебник / отв. ред. И. В. Ершова. — М. : Проспект, 2020. — 224 с.
2. Ершова И. В. Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности // Право и бизнес. — 2014. — № 3. — С. 2—15.
3. Правовое регулирование экономической деятельности: единство и дифференциация : монография / отв. ред. И. В. Ершова, А. А. Мохов. — М. : Норма, 2017. — 464 с.
4. Предпринимательское право : Правовое сопровождение бизнеса / отв. ред. И. В. Ершова. — М. : Проспект, 2017. — 848 с.
5. Предпринимательское право : учебник для бакалавриата и специалитета / отв. ред. И. В. Ершова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2020. — 688 с.
6. Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности : учебник / отв. ред. И. В. Ершова. — М. : Проспект, 2020. — 320 с.