

Правовой режим деятельности, осуществляемой на основе технических регламентов Евразийского экономического союза и Таможенного союза

Аннотация. В статье отмечается, что сейчас в основном действуют технические регламенты Евразийского экономического союза и продолжают действовать ранее принятые технические регламенты Таможенного союза. Технические регламенты в целях обеспечения безопасности продукции устанавливают требования к изготовителю на всех этапах производства. Технические регламенты ЕАЭС и ТС — правовые акты межгосударственного регулирования, они являются актами прямого действия и обязательны для применения на территориях всех стран, входящих в ЕАЭС.

Требования к безопасности продукции проверяются органами по сертификации при выдаче сертификата соответствия. Вместе с тем технические регламенты наделяют их правом осуществлять контроль в процессе производства продукции. Органы государственной власти контролируют продукцию после ее поступления в обращение, но не сам производственный процесс. С учетом рассмотренных особенностей контроля в статье делается вывод, что правовой режим деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность на основе технических регламентов, относится к правовому режиму особого контроля.

Обнаружение при проверке небезопасной продукции означает существенное нарушение требований к качеству продукции. В статье утверждается, что продавец не должен отвечать за выявленные отклонения в продукции по микробиологическим показателям. Это нарушение совершается на стадии технологического процесса изготовления продукта, за что должен отвечать изготовитель. Делается вывод, что статья 14.43 КоАП РФ нуждается в уточнении субъекта ответственности.

Ключевые слова: технические регламенты, безопасность продукции, органы по сертификации.



**Галина Дмитриевна
ОТНЮКОВА,**

профессор кафедры
предпринимательского
и корпоративного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент

otngalina@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.100.12.061-069

Galina D. OTNYKOVA,

*Professor of the Entrepreneurial and Corporate Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),*

Cand. Sci. (Law), Assistant professor

otngalina@yandex.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

**Legal regime of activities carried out on the basis
of technical regulations of the Eurasian
Economic Union and the Customs Union**

Abstract. *The article notes that currently, the Technical Regulations of the Eurasian Economic Union are in force and the previously adopted technical regulations of the Customs Union continue to operate. Technical regulations in order to ensure product safety, establish requirements for the manufacturer at all stages of production. The Technical Regulations of the EAEU and the CU are legal acts of interstate regulation, are acts of direct action, they are mandatory for application on the territory of all countries that are members of the EAEU.*

Product safety requirements are checked by certification bodies when issuing a certificate of conformity. At the same time, technical regulations give them the right to exercise control in the production process. The state authorities control the products after they are put into circulation, but not the production process itself. Taking into account the considered features of control, the article concludes that the legal regime of the activities of economic entities engaged in entrepreneurial activity on the basis of technical regulations refers to the legal regime of special control.

Detection of unsafe products during inspection means a significant violation of product quality requirements. The article states that the seller should not be responsible for the identified deviations in products according to microbiological indicators. This violation is committed at the stage of the technological process of manufacturing the product, for which the manufacturer must be responsible. It is concluded that Article 14.43 of the Administrative Code of the Russian Federation needs to clarify the subject of responsibility.

Keywords: *technical regulations, product safety, certification bodies.*

1. Государства — члены ЕАЭС заинтересованы в том, чтобы продукция, производимая в их странах, была безопасна для жизни и здоровья людей, окружающей среды. Технические регламенты (далее — ТР) устанавливают минимально необходимые требования, чтобы обеспечить безопасность излучений, биологическую безопасность, взрывобезопасность, механическую безопасность, пожарную безопасность и другие виды безопасности.

Единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования безопасности, был утвержден решением Комиссии Таможенного Союза от 28 января 2011 г. № 526. Изначально в нем было 66

позиций — видов продукции. В 2020 г. решением Совета Евразийской экономической комиссии перечень был дополнен 67-й позицией — «никотиносодержащая продукция; наполнители для систем доставки никотина, в том числе безникотиновые».

В Едином перечне указаны укрупненные позиции — виды продукции. В свою очередь, в рамках этих видов выделяются подвиды. Например, в рамках позиции 55 «корма и кормовые добавки» выделяются корма для животных, рыб и птиц. Корма для свиней — это корма-концентраты для свиней; корма для контрольного откорма свиней; комбикорма — концентраты для поросят-сосунов; комбикорма для беконного откорма свиней. На эти виды кормов до принятия ТР распространяются обязательные требования государственных стандартов.

Подвиды продукции, «ожидающие» ТР, перечислены в другом Едином перечне продукции, подлежащей обязательной оценке (подтверждению) соответствия с выдачей единых документов, утвержденном решением Комиссии Таможенного Союза от 7 апреля 2011 г. № 620. По мере принятия соответствующих технических регламентов подвиды продукции из указанного перечня исключаются.

Отметим, что ТР России всего 6. Среди них — Технический регламент о безопасности зданий и сооружений. В основном же действуют технические регламенты Евразийского экономического союза и продолжают действовать ранее принятые ТР Таможенного союза (в целом более 40 ТР ЕАЭС и ТС).

2. Технические регламенты в целях обеспечения безопасности продукции устанавливают требования к изготовителю на всех этапах производства. Безопасность продукции должна учитываться и рассматриваться уже на этапе проектирования, чтобы уменьшить риск возникновения опасности готовой продукции. В сфере строительства проектная документация является (за некоторыми исключениями) предметом экспертизы. Итог экспертизы проектной документации — оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, санитарно-эпидемиологическим требованиям и другим обязательным требованиям.

Важным условием обеспечения безопасности продукции является качество сырья, материалов, из которых эта продукция будет изготавливаться. Любая хозяйка знает, что из плохой муки пышный пирог не получится. Прежде чем заключить договор о приобретении сырья, материалов, надо изучить «биографию» поставщика, убедиться в его надежности в качестве изготовителя, в том числе с точки зрения безопасности изготавливаемого им сырья. И, конечно, получая товар от изготовителя, следует, с соблюдением установленного порядка, удостовериться в его безопасности. Например, встречаются случаи, когда продовольственное (пищевое) сырье растительного происхождения буквально «напичкано» пестицидами, а мясо животных — остатками лекарственных препаратов, своевременно не выведенных из организма животных.

У производителей пищевых продуктов производственные помещения должны быть чистыми, необходимы их уборка, мойка, дезинфекция, защита от проникновения животных, в том числе грызунов, и насекомых (разносчиков инфекционных заболеваний). Если помещения будут чистыми, создаются хорошие условия для хранения продовольственного (пищевого) сырья, упаковки и пищевой продукции.

Виды оборудования и инвентаря, которые в производственном процессе контактируют с пищевой продукцией, должны быть изготовлены из безопасных



для пищевой продукции материалов, давать возможность производить их мойку, очищение и дезинфекцию.

Обязанность надлежащего хранения, транспортировки продукции касается не только изготовителя, но и лиц, реализующих продукцию получателям. При хранении пищевой продукции должны соблюдаться условия хранения и сроки годности, установленные изготовителем. Нельзя, например, хранить молочную продукцию с нарушением температурного режима. Перевозить скоропортящуюся продукцию необходимо специализированным транспортом, снабженным системой охлаждения. Конструкция грузовых отделений транспортных средств и контейнеров должна обеспечивать защиту пищевой продукции от загрязнения, проникновения животных.

Продукция, соответствующая требованиям безопасности технического регламента, прошедшая процедуру подтверждения соответствия, маркируется единым знаком обращения продукции на рынке государств — членов ЕАЭС (ранее — ТС).

Изготовитель, как правило, работает над совершенствованием своей продукции. В СССР работники вносили рационализаторские предложения, в результате внедрения которых продукция приобретала улучшенные свойства.

Значительно улучшенный продукт является новацией, а сама деятельность по созданию и внедрению новаций является инновационной.

При производстве новой продукции и поступлении первых партий такой продукции на рынок производитель учитывает претензии покупателей данной продукции, при необходимости по результатам выпуска первых партий вносит изменения в конструкцию продукции.

При поставках пищевой продукции из-за виновных действий работников, которые, готовя пищу, скрывают наличие у них инфекционных заболеваний, на практике порой встречаются случаи отравления детей в детских садах, оздоровительных лагерях, отравления рабочих при доставке им обедов по месту работы. Хотя работники пищевой отрасли проходят обязательные предварительные (при поступлении на работу) и периодические медицинские осмотры в соответствии с законодательством государства — члена ЕАЭС, бывает, к сожалению, что они, страдая инфекционными заболеваниями, по разным причинам допускаются к работе.

Понятно, что выполнение требований технических регламентов невозможно без квалифицированного персонала. Набор сотрудников, их обучение, повышение квалификации — дело работодателя. Для обучения работников приглашаются компетентные люди. Программы обучения должны обновляться по мере необходимости, для того чтобы информация была актуальной.

Требования к персоналу членов саморегулируемой организации могут устанавливаться саморегулируемыми организациями. Они, как известно, в обязательном порядке утверждают правила и стандарты, в которых и могут предусмотреть требования к работникам.

Технические регламенты ЕАЭС и ТС — правовые акты межгосударственного регулирования — являются актами прямого действия, они обязательны для применения на территории всех стран, входящих в ЕЭС. Таким образом, мы можем говорить о **межгосударственном** регулировании предпринимательской

деятельности. Вместе с тем отметим, что государственный контроль за соблюдением ТР осуществляют национальные органы государственной власти. Например, за безопасностью пищевой продукции в России такой контроль осуществляет Роспотребнадзор.

Важное значение в сфере контроля имеют органы по сертификации. Органы по сертификации — это юридические лица и индивидуальные предприниматели, аккредитованные в установленном порядке. Федеральная служба по аккредитации, аккредитуя этих субъектов, признает тем самым их компетентность в сфере сертификации. Эта государственная служба ведет реестр аккредитованных органов по сертификации — национальную часть реестра. Затем орган по сертификации вносят в Единый реестр органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) ЕАЭС. Органы по сертификации наделяются государством определенными публичными функциями в сфере контроля за безопасностью продукции.

Требования к безопасности продукции проверяются органом по сертификации при выдаче сертификата соответствия. Вместе с тем ТР наделяют их правом осуществлять контроль в процессе производства продукции.

Так, Технический регламент ТС «О безопасности машин и оборудования», утвержденный решением Комиссии Таможенного Союза от 18 октября 2011 г. № 823, предусматривает при сертификации серийно выпускаемых машин и оборудования, что орган по сертификации проводит анализ состояния производства изготовителя и результатов проведенных испытаний образцов машин и оборудования и при положительных результатах выдает изготовителю сертификат соответствия.

Орган по сертификации проводит также инспекционный контроль за сертифицированными машинами и оборудованием посредством испытаний образцов в аккредитованной испытательной лаборатории и (или) анализа состояния производства. То есть уже после выдачи сертификата соответствия проверяется производственный процесс в целях обеспечения стабильности производства безопасной продукции, чтобы требования безопасности соблюдались не только в момент проведения сертификации, но и при последующем ведении производственной деятельности.

Анализ состояния производства включает в том числе входной контроль сырья, материалов (т.е. поступающих от третьих лиц по договорам поставки); технологические процессы; приемочный контроль и периодические испытания готовой продукции; маркировку готовой продукции; условия ее хранения, упаковки.

Обратим внимание, что орган по сертификации осуществляет анализ состояния производства изготовителя и инспекционный контроль за безопасностью производимых товаров, если они предусмотрены соответствующим техническим регламентом.

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.



Отметим, что орган по сертификации, наряду с органами государственного контроля, вправе принять решение о приостановлении, возобновлении и прекращении действия сертификата соответствия.

Другой формой подтверждения соответствия продукции требованиям безопасности является оформляемая самим изготовителем декларация о соответствии. Оформлению декларации предшествует процесс испытания продукции с использованием собственного оборудования или с привлечением испытательной аккредитованной лаборатории, внесенной в реестр Евразийской экономической комиссии.

Соответственно, декларация о соответствии (как и сертификат соответствия) отражается в реестре Евразийской экономической комиссии. Факты регистрации в реестре Евразийской экономической комиссии органов по сертификации, испытательных лабораторий, сертификатов и деклараций о соответствии означают, что сертификаты и декларации о соответствии признаются подтверждающими безопасность продукции на территориях всех стран, входящих в Евразийский экономический союз.

Органы государственной власти контролируют продукцию после ее поступления в обращение, но не сам производственный процесс. Контрольный орган вправе принимать решение о запрете или приостановке выпуска в обращение продукции, не соответствующей требованиям технического регламента.

При проверке соблюдения требований безопасности продукции на надзорный орган возлагается обязанность принимать на основании результатов контрольных (надзорных) мероприятий меры по предотвращению причинения вреда и устранению последствий нарушений требований технических регламентов.

Надзорный орган может обратиться в суд с требованием о принудительном отзыве продукции, представляющей опасность для жизни, здоровья людей и для окружающей среды, о запрете использования зданий, сооружений, оборудования, иных подобных объектов, представляющих опасность. Контрольный орган обязан довести до сведения граждан, организаций информацию о наличии угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и способах ее предотвращения.

С учетом рассмотренных особенностей контроля мы относим правовой режим деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность на основе технических регламентов, к правовому режиму особого контроля¹.

3. Наличие сертификата соответствия или декларации о соответствии дают основания полагать, что поставленная по договору поставки продукция является безопасной. Но надо отметить, что указанные документы не гарантируют на 100 % безопасность продукции. За время действия сертификата (декларации о соответствии) в производстве изготовителя могут возникнуть изменения, например, уход с работы квалифицированных работников, износ оборудования и т.д., которые могут

¹ Такой режим относится, например, к субъектам, действующим в условиях естественной монополии и к обычным (временным) монополистам. См.: Предпринимательское право : учебник для бакалавров / отв. ред. И. В. Ершова, Г. Д. Отнюкова. М. : Проспект, 2014. С. 71.

привести к производству небезопасной продукции. Возникает вопрос: вправе ли получившая от изготовителя продукцию организация (назовем ее покупатель по договору поставки), принимая продукцию, проверять ее безопасность?

Для этого выясним, относится ли безопасность продукции к категории «качество». Казалось бы, да, однозначно относится. Но Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»² в ст. 1 дает такое определение: «Качество пищевых продуктов — совокупность характеристик безопасных пищевых продуктов». Обратим внимание, что уже название Закона подчеркивает, что надо различать качество и безопасность продуктов. Но чтобы выявить безопасность, мы должны проверить продукцию по качеству, в том числе проверить ее на безопасность.

Статья 469 «Качество товара» ГК РФ не содержит понятия качества, но определяет, где, в каких правовых актах предусмотрены требования по качеству, которым и должен соответствовать товар. В гражданских правоотношениях товар прежде всего должен по качеству соответствовать договору купли-продажи.

В пункте 4 этой ст. 469 ГК РФ говорится, что законом или в установленном им порядке могут быть предусмотрены обязательные требования к качеству продаваемого товара. И тогда продавец, осуществляющий предпринимательскую деятельность, обязан передать покупателю товар, соответствующий этим обязательным требованиям. Обязательные требования — это, прежде всего, требования технических регламентов к безопасности товара. Таким образом, в соответствии с ГК РФ о качестве товара можно говорить и тогда, когда он содержит признаки опасности.

Согласно ст. 474 ГК РФ проверка качества товара может быть предусмотрена в том числе обязательными требованиями, установленными в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании. Отметим, что Закон о техническом регулировании не касается порядка приемки товара в гражданских правоотношениях. Как следует из ст. 474 ГК РФ, проверка качества может быть предусмотрена законом, иными правовыми актами или договором.

На практике до сих пор применяется Инструкция о порядке приемки продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления по качеству, утвержденная еще постановлением Государственного арбитража при Совете Министров СССР от 25 апреля 1966 г. № П-7. Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ в постановлении от 22 октября 1997 г. № 18 разъяснил, что порядок приемки товаров по качеству, предусмотренный этой Инструкцией, может применяться покупателем (получателем) только в случаях, когда это предусмотрено договором поставки (п. 14).

В соответствии с указанной Инструкцией получатель при установлении дефектов в продукции приостанавливает ее приемку, составляет акт о выявленных нарушениях и вызывает представителя изготовителя для составления двухстороннего акта. Акт может быть составлен односторонне предприятием-получателем, если изготовитель (отправитель) дал согласие на одностороннюю приемку продукции.

Отметим, что Инструкция предполагает проверку продукции и на ее безопасность. Кстати, в СССР товар на безопасность проверялся при его приемке по качеству именно на основе указанной Инструкции.

² СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 50.



Различаются требования к безопасности, которые можно проверить визуально. Например, в игрушках для детей до 3 лет не допускается применение натурального меха, натуральной кожи, стекла, фарфора, ворсованных материалов (резины, картона и бумаги). Нарушения этих запретов могут быть установлены без специальных технических средств. Покупатели по договору поставки с изготовителем самостоятельно организуют проверку такой продукции по качеству.

Вместе с тем в Техническом регламенте ТС «О безопасности игрушек» предусмотрены санитарно-химические показатели — вредные химические вещества, уровень выделения которых в водную и воздушную среду нормируется. Санитарно-химические показатели, предъявляемые к игрушкам, указаны в специальной таблице. Установление превышения норм выделения вредных веществ требует специальных знаний и технических средств для их выявления.

Требования к безопасности пищевых продуктов строго нормируемые: установлены гигиенические, микробиологические нормативы безопасности. Для проверки таких товаров по качеству у проверяющих должно быть соответствующее оборудование. В противном случае придется обращаться к третьим лицам, таким оборудованием обладающим. Это потребует определенных затрат на оплату услуг по определению качества.

Полагаем, что государство должно помогать организациям, несущим подобные затраты. Ведь забота о здоровье граждан, о предотвращении причинения им вреда — дело общегосударственное. Важно, чтобы организации — покупатели по договору поставки были определенным «фильтром» на пути продукции (товаров) от изготовителя к конечному получателю.

Итак, качество продукции как совокупность ее свойств, характеристик, позволяющих удовлетворять потребности граждан и организаций, включает и безопасность продукции, равно как и проявления опасности. Все это охватывается категорией качества продукции. Покупатель по договору поставки должен проверять товар на его безопасность. Это предотвратит поступление опасного товара к пользователю, потребителю и причинение ему вреда. Полагаем, что покупатель по договору поставки должен уведомить соответствующий орган государственного надзора о факте поставки небезопасного товара. Такую обязанность следовало бы закрепить в ст. 474 «Проверка качества товаров» ГК РФ.

Обнаружение при проверке небезопасной продукции означает, на наш взгляд, существенное нарушение требований к качеству продукции. В таком случае покупатель по договору поставки вправе односторонне отказаться от исполнения договора и потребовать возврата уплаченной за товар денежной суммы (на основании ст. 475 ГК РФ). Указанный вывод подтверждается судебной практикой³.

С учетом важности соблюдения технических регламентов для охраняемых законом ценностей КоАП РФ содержит несколько составов административных правонарушений, предусматривающих наступление ответственности за нарушение требований законодательства в сфере технического регулирования. Наиболее общей нормой является ст. 14.43 КоАП РФ, предусматривающая ответственность

³ См., например: постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 20.03.2017 № Ф01-433/2017 по делу № А82-8050/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

за нарушение требований технических регламентов без указания, в чем же заключается нарушение требования.

Ответственность по этой статье несут изготовители, исполнители (лица, выполняющие функции иностранного изготовителя), продавцы. Изготовители и продавцы отвечают за собственные неправомерные действия, при этом в вертикальных правоотношениях действует презумпция невиновности. Понятно, что продавец не должен отвечать за выявленные отклонения в продукции по микробиологическим показателям. Это нарушение совершается на стадии технологического процесса изготовления продукта, за что должен отвечать изготовитель. Именно по этому пути идет судебная практика⁴.

Продавец должен отвечать за такие нарушения требований технических регламентов, как ненадлежащее хранение продукции, использование ненадлежащего транспорта при перевозке продукции. Полагаем, что ст. 14.43 КоАП РФ нуждается в уточнении субъекта ответственности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Андреев В. К.* О сочетании частных и публичных начал в правовом регулировании предпринимательской деятельности // Журнал российского права. — 2013. — № 1. — С. 21—25.
2. Правовое регулирование экономической деятельности: единство и дифференциация : монография / отв. ред. И. В. Ершова, А. А. Мохов. — М. : Норма, 2017. — 464 с.
3. Предпринимательское право : учебник для бакалавров / отв. ред. И. В. Ершова и Г. Д. Отнюкова. — М. : Проспект, 2014. — 823 с.
4. *Отнюкова Г. Д.* Обязательные требования к предпринимательской деятельности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 7. — С. 147—155.

⁴ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 5 (2017), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27.12.2017. Пункт 40 // СПС «КонсультантПлюс».

