

ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

Кнутов А.В.*

Аннотация

Статья посвящена проблемам применения обязательных требований к хозяйственной деятельности в России. В начале статьи анализируется природа обязательных требований и рассматривается их соотношение с требованиями нормативных правовых актов и нормами права в целом. Резюмируются подходы к определению понятия «обязательные требования» в науке административного права и примеры его законодательного употребления. Автор приходит к выводу, что в настоящее время обязательные требования к хозяйственной деятельности не всегда обличены в форму нормативных правовых актов, их понятие размыто и не формализовано в законодательстве, что приводит к существенным проблемам их применения на практике. Нечеткость понятия обязательных требований, особенно в части технических норм и правил, приводит к расширительному толкованию предмета государственного контроля (надзора), в рамках которого соблюдение таких требований проверяется.

Вторая часть статьи посвящена анализу конкретных проблем правоприменительной практики, среди которых выделяются проблемы недоступности обязательных требований, их противоречивости и устаревания. Указывается, что массив обязательных требований часто не отвечает современному уровню развития науки и техники.

В третьей части статьи описывается авторский подход к решению проблем применения обязательных требований. В качестве ключевого предложения предлагается создание Единого межведомственного портала по раскрытию сведений об обязательных требованиях. Также предлагается регламентировать разработку и принятие новых обязательных требований технического характера через утверждение положений об отраслевых системах нормирования. Кроме того, предложено установить мораторий на применение обязательных требований, принятых органами и организациями СССР и РСФСР, и ввести предельный, пятнадцатилетний срок действия обязательных требований в сфере технического регулирования и в отраслевых системах нормирования.

Ключевые слова: государственный контроль; обязательные требования; предмет проверки; требования к хозяйственной деятельности; нормативные технические требования; доступность информации об обязательных требованиях.

* Кнутов Александр Владимирович – научный сотрудник Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» 101000, Россия, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: knutov.al@gmail.com

В настоящее время понятие «обязательные требования»¹ не является устойчивым в сфере государственного управления. В законодательстве Российской Федерации и в науке административного права отсутствует единообразие в его применении. Между тем словосочетание «обязательные требования» часто употребляется в контексте проведения административной реформы и осуществления государственного контроля (надзора). Совершенствование применяемых обязательных требований является одним из направлений оптимизации системы государственного регулирования хозяйственной деятельности.

Целью настоящей статьи являются разработка определения такого понятия, обоснование необходимости его институционализации, а также выявление проблем применения обязательных требований на практике и формулирование предложений по его совершенствованию.

Общая характеристика обязательных требований к хозяйственной деятельности

В настоящей статье под обязательными требованиями к хозяйственной деятельности будут пониматься требования к деятельности хозяйствующих субъектов, используемым ими объектам, а также производимой и (или) реализуемой данными субъектами продукции (выполняемым работам, предоставляемым услугам), установленные международными договорами Российской Федерации, актами международных организаций, нормативно-правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, а также в отдельных случаях иными нормативно-техническими документами, исполнение которых может быть проверено в рамках осуществления государственного или муниципального контроля. При этом неисполнение таких требований влечет негативные последствия.

Среди законодательных актов наиболее комплексно данное понятие употребляет Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон N 294-ФЗ). Здесь обязательные требования определены как требования, установленные самим Законом N 294-ФЗ, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Именно на предупреждение, выявление и пресечение нарушений таких требований направлен в соответствии с Законом N 294-ФЗ государственный контроль.

Отраслевые законодательные акты также употребляют понятие обязательных требований. Например, обязательные требования к продукции или к производству и связанным с требованиями к производству процессам (Федеральный закон от 27.12.2002 N 184-ФЗ «О техническом регулировании»), обязательные требования к пестицидам и агрохимикатам (ст. 14 Федераль-

ного закона от 19.07.1997 N 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»), обязательные требования к пищевым продуктам, материалам и изделиям (ст. 9 Федерального закона от 02.01.2000 N 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»), обязательные требования, установленные законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности (ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 N 69-ФЗ «О пожарной безопасности»).

В науке административного права понятие «обязательные требования» вовсе не раскрыто. Имеющиеся исследования посвящены вопросам установления и применения обязательных требований только в конкретных отраслях: в сферах пожарной безопасности, технического регулирования, пищевых продуктов и т.д. Понятие обязательных требований к хозяйственной деятельности как универсальное межотраслевое в научных источниках отсутствует. В юридическом смысле обязательные требования ничем не отличаются от иных норм права. Напомним, что, в соответствии с устоявшимся определением, норма права – это общеобязательное правило поведения, установленное или санкционированное государством и обеспеченное его принудительной силой (Марченко, 2001).

Если понимать нормы права в широком смысле, то обязательные требования, конечно, должны быть классифицированы в качестве норм права. Однако если нормы права органами государственной власти принимаются в форме нормативных правовых актов, то обязательные требования на практике могут быть закреплены иными нормативными документами. В частности, Федеральный закон «О техническом регулировании» прямо указывает, что обязательные требования могут быть закреплены не только в нормативных правовых актах, но и в нормативных документах федеральных органов исполнительной власти (ст. 46). При этом понятие нормативного документа нигде не определено.

В свою очередь, Минюст России отказывается регистрировать технические акты, к которым министерство относит, в том числе, ГОСТы и СНИПы². Между тем именно такие акты часто устанавливают требования, подлежащие проверке при осуществлении государственного контроля. Конечно, отказ регистрировать технические акты не означает, что Минюст России не признает в них нормативных правовых актов³. Однако это создает некоторую двойственность в квалификации технических актов в качестве источников норм права⁴.

В качестве примера документов, устанавливающих обязательные требования и при этом не являющихся нормативными правовыми актами, можно привести Ветеринарно-санитарные нормы и требования к качеству кормов для непродуктивных животных, утвержденные начальником Департамента ветеринарии В.М. Авиловым 15 июля 1997 г., N 13-7-2/1010, а также Инструкцию о мероприятиях по предупреждению и ликвидации болезней, отравлений и основных вредителей пчел, утвержденную руководителем Департамента ветеринарии В.М. Авиловым 17 августа 1998 г., N 13-4-2/1362. В отношении первого документа сведения о публикации отсутствуют. Второй опубликован в сборнике с иными документами издательством «Информатик» в 1999 г.

Ниже, в обзоре проблем правоприменения будут приведены и другие примеры утверждения обязательных требований документами, не являющимися нормативными правовыми актами.

Следует отметить, что проблема формы установления обязательных требований к хозяйственной деятельности имеет место только в части обязательных требований технического характера (технических норм и правил). С существованием такой проблемы согласна Г.Б. Леонова (2013), которая в части регулирования требований к качеству товаров указывает на множественность источников обязательных требований и на возможность ошибки «в том, какой нормативно-правовой акт, устанавливающий обязательные требования, подлежит применению». Автор предлагает в целях полного и единообразного понимания и применения нормативно-правовых актов, устанавливающих обязательные требования, поручить какому-либо федеральному органу исполнительной власти сформировать единый перечень актов, устанавливающих обязательные требования к качеству товаров. То есть проблему автор предлагает решить путем инвентаризации существующего массива обязательных требований.

Для государственного управления необходимы детальная регламентация обязательных требований, определение их признаков и основных видов источников. Специфические признаки и особенности установления обязательных требований делают целесообразным выделение их в специальную группу норм права. Определение понятия «обязательные требования» необходимо для управления контрольной деятельностью государства, в том числе в части оптимизации предмета контроля.

Следует отметить, что сама формулировка понятия «обязательные требования» не отражает специфику определяемых норм права. Во-первых, такое название уже в самом себе содержит тавтологию. Во-вторых, все нормы права имеют обязательный характер, а не только те, которые именуется в отдельных законодательных актах как обязательные требования. Более подходящим термином для определяемых норм права был бы термин «контролируемые требования к хозяйственной деятельности». Однако в настоящей статье будет использоваться термин «обязательные требования» в связи с тем, что он является устоявшимся в нормативных правовых актах.

Можно выделить следующие признаки обязательных требований технического характера, обуславливающие необходимость разработки специальных правил относительно формы их установления:

- обязательные требования являются императивными нормами права, обязывающего или запрещающего характера;
- закрепляются как нормативными правовыми актами, так и иными нормативными документами;
- обязательные требования относятся к хозяйственной деятельности;
- могут быть предметом проверки в рамках государственного или муниципального контроля;
- к исполнению обязательных требований хозяйствующие субъекты могут быть принуждены посредством выдачи обязательного для исполнения предписания;

- за неисполнение обязательных требований может наступить ответственность.

Сами обязательные требования технического характера могут быть классифицированы как требования:

- 1) к хозяйствующим субъектам;
- 2) к объектам и ресурсам, используемым для осуществления хозяйственной деятельности;
- 3) в сфере технического регулирования и в сферах отраслевого нормирования⁵:
 - к продукции хозяйствующих субъектов (к товарам, результатам работ);
 - к процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации продукции хозяйствующих субъектов.

Конкретные предложения по формализации и регламентации установления обязательных требований технического характера к хозяйственной деятельности приводятся в заключительной части настоящей статьи.

Проблемы применения обязательных требований на практике

К проблемам применения обязательных требований при осуществлении государственного и муниципального контроля относятся:

- *недоступность* для хозяйствующих субъектов сведений о распространяемых на них обязательных требованиях (особенно в отдельных сферах государственного регулирования), а также текстов самих актов, содержащих такие требования и подлежащих проверке;
- *противоречивость* отдельных обязательных требований между собой;
- *устаревание* обязательных требований (потеря актуальности и их релевантности формам ведения бизнеса и современному уровню развития науки и техники).

В соответствии со ст. 3 Закона N 294-ФЗ, одним из принципов защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении контроля (надзора) является принцип открытости и доступности обязательных требований. Однако на практике требования открытости и доступности обязательных требований систематически нарушаются. При этом существующая система официального опубликования нормативных правовых актов, в том числе в сети Интернет (pravo.gov.ru), не может полностью решить проблемы доступности обязательных требований по следующим причинам.

1. Не все акты, устанавливающие обязательные требования, являющиеся предметом государственного или муниципального контроля, подлежат официальному опубликованию и государственной регистрации Минюстом России. Выше уже указывалось, что не подлежат государственной регистрации ГОСТы и СНИПы. Это привело к тому, что ГОСТы распространяются за плату федеральным государственным унитарным предприятием «Стан-

дартинформ» и федеральным бюджетным учреждением «Консультационно-внедренческая фирма в области международной стандартизации и сертификации – Фирма «ИНТЕРСТАНДАРТ»». Данные субъекты распространяют ГОСТы в составе периодических изданий за плату, размер которой явно превышает себестоимость. Приказом Росстандарта от 06.12.2011 N 6357 установлены расценки на предоставление документов из федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов. Согласно данному приказу, например, за печатное издание ГОСТ толщиной 10 страниц необходимо заплатить 544,5 руб. (55 руб. за страницу). Возможность же бесплатного получения официальных текстов ГОСТов в сети Интернет крайне ограничена.

Согласно п. 62 Административного регламента, утвержденного Приказом Минпромторга РФ от 06.11.2008 N 266, свободный бесплатный доступ к официально опубликованным стандартам в электронно-цифровой форме обеспечивается только в отношении вновь утвержденных стандартов и только на 1 год. При этом опубликование ГОСТов осуществлено в неудобной для поиска форме: загрузка осуществляется по одной странице⁶. Скачивание и копирование текста невозможно. Текст представлен в виде графического изображения.

Проблема усугубляется тем, что все вышесказанное в полной мере относится не только к стандартам, применяемым на добровольной основе, но и к требованиям, содержащимся в ГОСТ и носящим обязательный характер⁷.

Интересно отметить, что практика распространения текстов ГОСТов стала предметом проверки Генеральной прокуратуры Российской Федерации. По результатам проверки надзорное ведомство пришло к выводу, что бесплатная государственная услуга по предоставлению информации из федерального фонда технических регламентов и стандартов не выполняется Росстандартом на безвозмездной основе. По информации Генеральной прокуратуры, доход ФГУП «Стандартинформ», распространяющего ГОСТы на возмездной основе, за 2012–2013 гг. составил 200 млн руб.⁸.

2. В Российской Федерации продолжают действовать акты, принятые органами и организациями СССР и РСФСР. Некоторые из них никогда официально не публиковались, издавались в виде книг (а не нормативных правовых актов); приняты не органами государственной власти, а подведомственными научными организациями или структурными подразделениями. Всего в справочно-правовых системах значится более 3 тыс. неотмененных нормативных технических документов, изданных до 1 января 1990 г. Многие требования к процессам производства, содержащиеся в таких актах, устарели настолько, что сами инспекторы органов контроля применяют их выборочно.

В сфере ветеринарии действует наибольшее количество документов, содержащих обязательные требования, принятые органами и организациями СССР и РСФСР. Многие такие документы (сборники) не оцифрованы и не переизданы и часто являются библиографической редкостью. Эта проблема поднимается различными авторами как в отраслевых профессиональных изданиях, так и в работах, посвященных проблемам государственного управления в целом (Жулин, 2014).

Например, Санитарные и ветеринарные правила для молочных ферм колхозов, совхозов и подсобных хозяйств от 29 сентября 1986 г. органом исполнительной власти не утверждались и не вводились в действие, а текст правил опубликован в Сборнике важнейших официальных материалов по санитарным и противоэпидемическим вопросам, в семи томах, под общей редакцией В.М. Подольского (1992) (т. 4: Санитарные правила и нормы (СанПин), гигиенические нормативы и перечень методических указаний и рекомендаций по гигиене питания, 1992).

Также примером могут служить: Ветеринарно-санитарные правила для специализированных свиноводческих предприятий, утвержденные Главным управлением ветеринарии совместно с Государственной ветеринарной инспекцией Госагропрома СССР 4 ноября 1986 г. (сведения о публикации отсутствуют); Правила ветеринарного осмотра убойных животных и ветеринарно-санитарной экспертизы мяса и мясных продуктов, утвержденные Главным управлением ветеринарии Министерства сельского хозяйства СССР 27 декабря 1983 г. Попытки хозяйствующих субъектов обжаловать в суде применение подобных правовых актов в конкретной проверке, а также вынесенных в связи с нарушениями обязательных требований, установленных такими актами, постановлений по делам об административных правонарушениях, остаются безрезультатными.

Так, в ноябре 2010 г. Управление Россельхознадзора по Красноярскому краю провело проверку соблюдения обязательных требований ветеринарного законодательства в отношении ООО «Ничкинское».

В ходе проверки выявлено отсутствие на свиноферме дезинфекционного барьера при въезде, санитарного пропускника, а также отсутствие ограждения.

Данные факты нарушали требования Ветеринарно-санитарных правил для специализированных свиноводческих предприятий от 04.11.1986, утвержденных Главным управлением ветеринарии и государственной ветеринарной инспекцией Госагропрома СССР 04.11.1986.

По результатам проверки ООО «Ничкинское» было привлечено к административной ответственности и был назначен штраф. Общество обратилось в суд⁹.

Несмотря на то что примененные ветеринарно-санитарные правила никогда официально не публиковались, в открытом доступе отсутствовали, а заявителю до проведения проверки о них вообще ничего не было известно, суд признал постановление об административном наказании законным.

Напомним, что, в соответствии со ст. 15 Конституции РФ, любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Однако суд счел, что данное требование Конституции не подлежит применению, так как Ветеринарно-санитарные правила для специализированных свиноводческих предприятий изданы до принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. При этом суд сослался на то, что, согласно п. 2 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации, законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации. Нарушения

конституционных норм в том, что примененный акт не опубликован в установленном порядке, суд не усмотрел. Суд пришел к выводу, что Ветеринарно-санитарные правила 1986 г. подлежат применению как действующий нормативный правовой акт в системе правовых актов, регулирующих вопросы ветеринарии в Российской Федерации.

3. Нормативно-технические документы, изданные до вступления в силу Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей целям:

- защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества;
- охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений;
- предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей, в том числе потребителей;
- обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения¹⁰.

То есть такие акты применяются частично. На практике предпринимателям невозможно разобраться, в какой части акты применяются, а в какой нет.

Росстандарт в целях решения данной проблемы издает информационные письма, в которых указывает конкретные положения стандартов, подлежащие применению в обязательном порядке (например, Информация Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 27 июля 2012 г.). В этих письмах приводятся сведения о продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия, с указанием нормативных документов, устанавливающих обязательные требования. Например, в ГОСТ 28244-96 «Провода и шнуры армированные. Технические условия» обязательному применению подлежат только требования, установленные в пунктах 3.1, 3.3, 4.1.1–4.1.4.12, 4.1.5.1–4.1.5.4, 4.2.3–4.2.5. И именно они подлежат проверке при осуществлении государственного контроля и надзора за соблюдением обязательных требований государственных стандартов и технических регламентов. Иные положения ГОСТ 28244-96 носят рекомендательный характер.

Данная практика соответствует требованиям ст. 46 Федерального закона «О техническом регулировании». Согласно указанной норме, нормативные правовые акты Российской Федерации и нормативные документы федеральных органов исполнительной власти, устанавливающие на период до вступления в силу соответствующих технических регламентов обязательные требования 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, размещаются соответствующими федеральными органами исполнительной власти в информационной системе общего пользования в электронной форме с указанием подлежащих обязательному исполнению структурных единиц (разделов, пунктов) этих актов и документов.

Однако другие органы государственного контроля (надзора) не используют такую практику (Россельхознадзор, Ростехнадзор и т.д.).

На проблемы доступности сведений об обязательных требованиях для хозяйствующих субъектов постоянно указывается в ежегодных докладах Высшей школы экономики, посвященных состоянию контрольно-надзорной сферы. В докладе по итогам 2012 г. называются следующие сферы, где проблема доступности сведений об обязательных требованиях особенно актуальна: контроль за соблюдением требований технических регламентов, государственный ветеринарный надзор, государственный карантинный фитосанитарный контроль, государственный экологический надзор, государственный строительный надзор, федеральный государственный энергетический надзор (Бакаев, Завьялова и др., 2013).

Проблема нечеткости и недостатка информации об обязательных требованиях, особенно болезненная для бизнеса, проявляется также при привлечении хозяйствующих субъектов к административной ответственности.

В условиях наличия в статьях КоАП Российской Федерации отсылочных норм на нарушения тех или иных отраслевых обязательных требований (например, ветеринарных правил и норм (ст. 10.6 КоАП Российской Федерации), санитарных правил (ст. 6.3 КоАП Российской Федерации)), без конкретизации, о каких именно нормах таких правил идет речь, размываются основания наступления административной ответственности: объективная сторона административных правонарушений может быть по-разному интерпретирована административными органами.

Так, в Костромской области небольшое ателье по ремонту одежды было оштрафовано на 150 тыс. руб. по ст. 8.2 КоАП РФ (несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами). Нарушение мастерской выразилось в том, что организация не вела учет хлопковой пыли, образующейся в результате ремонта одежды (хлопковая пыль является отходом в соответствии с Федеральным классификационным каталогом отходов (код классификатора 58100611 11 00 4). Действующее российское законодательство об отходах производства и потребления содержит правило, обязывающее индивидуальных предпринимателей и организации, в деятельности которых образуются, используются, размещаются, обезвреживаются, передаются или получают отходы, вести их подробный учет¹¹. Поскольку отходы образуются в деятельности практически любой бизнес-организации, от металлургического комбината до парикмахерской или туристического агентства, обязанность вести учет таких отходов лежит на всех предпринимателях.

Предложения по совершенствованию применения обязательных требований

Часто представители органов контроля убеждены в том, что хозяйствующие субъекты как участники рынка должны обладать компетенцией в сфере ведения бизнеса и быть ответственными перед потребителями своей продукции. Поэтому предпринимателям должно быть известно содержание обязательных требований, даже если доступ к ним каким-либо образом затруднен

или сами требования носят запутанный характер. Согласно данной точке зрения, проблема осведомленности о действующих в сфере ведения бизнеса обязательных требованиях непосредственно связана с проблемой ответственного ведения такого бизнеса и должна решаться средствами самих хозяйствующих субъектов. Представители этого подхода не считают целесообразным установление дополнительных законодательных гарантий открытости сведений об обязательных требованиях, подлежащих проверке.

С таким подходом нельзя согласиться. Если крупный бизнес в состоянии преодолевать проблемы, связанные с недостатками проверяемых обязательных требований, их непрозрачностью, сложностью и запутанностью, то ведение малого бизнеса испытывает значительные затруднения. Крупные компании могут позволить себе иметь в штате специалистов в различных областях государственного регулирования. Малый бизнес (и в особенности индивидуальные предприниматели) не имеют такой возможности. При этом они, также как и крупный бизнес, поднадзорны комплексу обязательных требований.

Например, как на крупную, так и на мелкую компанию (независимо от профиля деятельности) распространяются требования в сфере: обращения с отходами, пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологического благополучия, охраны труда, технического регулирования, а также требования в сфере уплаты налогов и взносов, ведения бухгалтерского учета. Помимо «универсальных» требований предприниматели должны руководствоваться также «профильными» обязательными требованиями, исходя из вида осуществляемой ими хозяйственной деятельности (например, обязательные требования в сфере промышленной безопасности или ветеринарии и др.). Таким образом, хозяйствующие субъекты должны быть одновременно компетентны во многих областях контроля, что практически невозможно для малого бизнеса.

Исходя из этого, следует признать необходимость законодательного закрепления механизмов, стимулирующих органы контроля к инвентаризации и актуализации обязательных требований, к открытию постоянного и бесплатного доступа к ним, а также проведению систематической разъяснительной работы о существе обязательных требований, представлению информации о таких требованиях в удобной для восприятия форме.

Во-первых, законодательно необходимо запретить с конкретной даты проведение при осуществлении государственного и муниципального контроля проверки соблюдения обязательных требований, установленных актами, изданными органами и организациями СССР и РСФСР без каких-либо исключений и изъятий.

Такой мораторий является вынужденной и давно назревшей мерой, так как советские нормативно-технические документы морально устарели и нуждаются в серьезной переработке применительно к условиям рыночной экономики и с учетом современных форм ведения бизнеса.

Во-вторых, в целях создания механизма по поддержанию обязательных требований в актуальном состоянии в будущем необходимо предусмотреть предельный срок действия нормативных правовых актов Российской Феде-

рации и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, содержащих требования к продукции и/или к связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации. Таким сроком предлагается установить 15 лет с момента принятия. По его истечении нормативный документ или должен быть переутвержден, если он сохраняет свою актуальность, или отменен.

Предельный срок действия необходимо предусмотреть для всех специальных обязательных требований, действующих как в сфере технического регулирования, так и в отраслевых системах нормирования (санитарные, ветеринарные-санитарные, экологические требования и нормы, технические требования в сфере связи). При этом ограничение предельного срока действия обязательных требований не должно распространяться на требования, установленные законодательными актами.

Ограничение предельного срока действия нормативных документов не является новеллой для российского законодательства. Такая практика используется при санитарно-эпидемиологическом нормировании. Так, срок действия санитарных правил устанавливается при их утверждении не более чем на 10 лет с возможностью его продления не более чем на 5 лет¹².

В настоящей статье предлагается распространить такую практику на все сферы технического регулирования.

В-четвертых, необходимо установить требования к разработке и принятию новых обязательных требований технического характера к хозяйственной деятельности. В настоящее время такие требования существуют только в сфере технического регулирования. Необходимо предусмотреть аналогичный порядок разработки, принятия и вступления в силу обязательных требований в иных отраслевых системах нормирования, в сферах: охраны труда; санитарно-эпидемиологического благополучия; ветеринарии; карантина растений; природопользования; промышленной безопасности, – а также в сферах пожарной безопасности, безопасности транспорта и транспортной инфраструктуры, связи, безопасности строительства и эксплуатации зданий и сооружений в части, не относящейся к техническому регулированию.

Для перечисленных систем нормирования целесообразно принять на уровне Правительства Российской Федерации положения о таких системах, в которых предусмотреть:

- 1) органы государственной власти, уполномоченные разрабатывать и принимать отраслевые обязательные требования, содержащие технические нормы и правила к хозяйственной деятельности;
- 2) классификацию и порядок отраслевой регистрации правил, норм, нормативов;
- 3) требования к структуре и содержанию отраслевых правил, норм, нормативов;
- 4) порядок разработки проектов отраслевых правил, норм, нормативов, проведения научно-исследовательских, опытно-конструкторских работ по их обоснованию;

- 5) особенности проведения научной, правовой, социально-экономической, антикоррупционной экспертизы проектов отраслевых правил, норм, нормативов, оценки их регулирующего воздействия и общественного обсуждения;
- 6) порядок контроля за внедрением утвержденных правил, норм, нормативов, изучения и обобщения практики их применения.

В-пятых, необходимо создание *Единого межведомственного портала по раскрытию сведений об обязательных требованиях* (далее – Единый портал). Данный портал может функционировать в качестве автономной подсистемы Официального интернет-портала правовой информации (pravo.gov.ru).

На Едином портале должен быть размещен полный объем обязательных требований вне зависимости от того, какими актами и документами требования утверждены. Не размещенные на портале обязательные требования не должны быть предметом проверки при осуществлении государственного контроля.

Данная мера позволит создать для бизнеса удобный сервис поиска информации о действующих и распространяемых на них обязательных требованиях. В частности, Единый портал обеспечит:

- создание единого хранилища обязательных требований с гарантией того, что не размещенные на портале обязательные требования не могут быть предметом проверки при осуществлении государственного контроля;
- возможность оперативно по жалобам предпринимателей фиксировать факт отсутствия на портале конкретных обязательных требований, примененных в проверке, в целях признания такой проверки недействительной;
- большую доступность информации об обязательных требованиях за счет применения единых стандартов размещения информации, в том числе к ее структуре;
- сквозной поиск обязательных требований для хозяйствующих субъектов по межотраслевым и (или) межведомственным вопросам;
- возможность создания и внедрения дополнительных сервисов предоставления информации на платформе Единого портала (например, информационные рассылки об изменении обязательных требований по указанным подписчиками сферам, информационные памятки и буклеты для хозяйствующих субъектов, начинающих ведение бизнеса, библиотека обязательных требований для типовых ситуаций ведения бизнеса);
- возможность выявления дублирующих и противоречивых требований различных регуляторов по одним и тем же вопросам.

Единый портал может предусматривать размещение на нем как федеральных, так и региональных (муниципальных) обязательных требований. Однако в первоочередном порядке размещаться должны именно федеральные требования. Региональные и муниципальные требования должны размещаться поэтапно по утвержденным планам-графикам.

Следует отметить, что размещение обязательных требований на Едином портале не будет заменять систему официального опубликования норматив-

ных правовых актов. Такой портал предлагается сделать дополнительным средством доведения до сведения заинтересованных лиц информации о действующих обязательных требованиях в удобной для них форме с использованием современных поисковых средств и дополнительных сервисов.

Для эффективного функционирования Единого портала в законодательстве Российской Федерации необходимо определить принципы размещения обязательных требований на таком информационном ресурсе.

Необходимо предусмотреть:

- 1) органы, уполномоченные вносить сведения на Единый портал;
- 2) порядок размещения на Едином портале информации об обязательных требованиях и ее структуру;
- 3) технические требования к АИС, обеспечивающей работу Единого портала;
- 4) последствия невнесения сведений об обязательных требованиях на Единый портал;
- 5) механизм контроля за ведением Единого портала.

Полномочиями по внесению сведений на Единый портал должны быть наделены непосредственно сами органы контроля (федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные на осуществление государственного контроля, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление муниципального контроля).

Данное предложение диссонирует с привычным положением, при котором обнародование текста нормативных правовых актов возлагается на орган, принявший соответствующий акт, подлежащий обнародованию. Однако в системе раскрытия обязательных требований такой подход невозможен по следующим причинам:

- Единый портал должен включать в себя не только вновь принимаемые обязательные требования, но и все ранее утвержденные, в том числе органами государственной власти, прекратившими свое существование;
- обязательные требования могут содержаться в законодательных актах и актах Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, которые имеют общий правовой характер и напрямую не относятся к нормативно-техническим документам. То, какие из норм принятых актов носят обязательный характер, позволяющий им стать предметом проверки, фактически решает правоприменительная практика, формируемая органами контроля.

Назначение же оператора, единолично ответственного за наполнение Единого портала обязательными требованиями, невозможно из-за отсутствия у кого-либо необходимой компетенции для формирования национального массива обязательных требований, применяемых в Российской Федерации.

Необходимо отметить, что даже в сфере официального электронного опубликования нормативных правовых актов исследователи (Исаков, 2012) рекомендуют создавать самостоятельные официальные страницы органов государственной власти и органов местного самоуправления в составе Еди-

ного портала системы официального опубликования. Такой же подход может быть применен и при раскрытии сведений об обязательных требованиях.

Органы контроля должны иметь право доступа на Единый портал для самостоятельного размещения на портале обязательных требований. Размещение сведений об обязательных требованиях непосредственно органами контроля позволит выявить все обязательные требования, которые фактически применяются при осуществлении контрольно-надзорной деятельности всеми органами контроля, и объединить их на одном ресурсе; исключить ситуации блокирования работы органов контроля, когда разработчик нормативного документа по тем или иным причинам не вносит сведения о нем на Единый портал (органы контроля должны иметь полномочие сделать это сами).

Было бы правильным создать «самонастраиваемую» систему с использованием элементов вики- (wiki) технологий. Наполнение Единого портала силами самих органов контроля позволит создать глобальную библиотеку обязательных требований, применяемых этими органами на практике. Такая мера сразу же отсеет архаические обязательные требования, которые, хотя и продолжают формально действовать, на практике никем не применяются. Такие требования не станут размещать на Едином портале сами органы контроля.

Естественно, такой подход к наполнению Единого портала потребует наличия инструментов, позволяющих исключить дублирование при внесении на портал одних и тех же сведений об обязательных требованиях различными органами контроля. Исаков (2012) отмечает, что, для того чтобы избежать в системе официального электронного опубликования нормативных правовых актов пустых и малозагруженных страниц, можно создать «объединенные» официальные страницы. Например, объединенную официальную страницу города, объединенную официальную страницу района, на которой размещаются акты всех структур районного подчинения.

Точно так же и при создании системы раскрытия информации об обязательных требованиях на Едином портале следует предусмотреть возможность регистрации уполномоченного органа, размещающего обязательные требования, применяемые несколькими подчиненными органами контроля.

В отношении размещенного на Едином портале акта, содержащего обязательные требования, органом контроля должна проводиться его рубрикация, в ходе которой следует указывать:

- вид документа (федеральный закон, постановление, приказ, инструкция и т.д.);
- наименование принявшего органа;
- дату принятия;
- номер акта;
- название акта;
- виды экономической деятельности, в отношении которых применяются обязательные требования размещенного акта, как код общероссийского классификатора ОКВЭД на уровне не менее 4 знаков (только в отношении отраслевых актов);

- период действия акта (дата начала и окончания действия (при наличии));
- территорию, на которую распространяется действие акта;
- наименование органа, внесшего на Единый портал сведения об акте;
- наименование органа контроля, применяющего внесенный на Единый портал акт;
- внутренние структурные единицы внесенного акта, являющиеся обязательными и подлежащими проверке при осуществлении государственного (муниципального) контроля.

Любой орган контроля должен быть наделен полномочием уточнять рубрикацию внесенного акта, содержащего обязательные требования. В частности, дополнять перечни:

- видов экономической деятельности, в отношении которых применяются обязательные требования размещенного акта;
- внутренних структурных единиц внесенного акта, являющихся обязательными и подлежащими проверке при осуществлении государственного (муниципального) контроля;
- органов контроля, применяющих внесенный на Единый портал акт.

Единый портал должен соответствовать следующим техническим требованиям:

- размещенные обязательные требования должны быть доступны без взимания платы 24 часа в сутки 7 дней в неделю 365 дней в году;
- на Едином портале должен быть реализован полнотекстовый поиск с возможностью применения различных фильтров: по органу контроля, виду экономической деятельности, реквизитам акта;
- размещение на Едином портале нормативного документа, содержащего обязательные требования, должно сопровождаться присвоением ему уникального номера в целях учета размещенных документов;
- Единый портал должен вести историю внесенных записей об обязательных требованиях, позволяющую формировать перечни таких требований, действовавших на любую отчетную дату.

Функционирование Единого портала возможно только при наличии механизма принуждения размещения сведений на нем. Для этого законодательно необходимо закрепить, что любой орган контроля имеет право проверять соблюдение конкретного обязательного требования только при одновременном соблюдении следующих условий:

- акт, установивший такое обязательное требование, размещен на Едином портале;
- внутренняя структурная единица, закрепившая обязательное требование, указана на Едином портале в качестве обязательной и подлежащей проверке;
- обязательное требование проверяется в отношении указанных на Едином портале видов экономической деятельности;
- обязательное требование проверяется органом контроля, указанным на Едином портале в качестве органа, применяющего акт, установивший обязательные требования.

Параллельно необходимо предусмотреть, что если указанные сведения не размещены на Едином портале, то результаты проверки соответствующего обязательного требования должны признаваться недействительными.

Отдельно необходимо отметить, что отсутствие сведений об обязательном требовании на Едином портале не будет приводить к признанию этого требования не имеющим юридической силы, что было бы некорректным (только суд может признать принятый в установленном порядке нормативный акт недействующим). Последствием нарушения требования об открытости может стать установление ограничения действия требования в конкретных правоотношениях (при проведении проверки). Таким образом, данная мера будет накладывать ограничения на проведение проверки, подобно тому, как проверка признается недействительной, если она не была включена в ежегодный план проверок или о ней не поступило уведомление хозяйствующему субъекту в надлежащий срок.

В целях обеспечения законности при ведении Единого портала необходимо предусмотреть механизм контроля за ведением Единого портала.

Предлагаемая система внесения сведений об обязательных требованиях на Единый портал наделяет органы контроля широкими полномочиями по квалификации тех или иных нормативных документов в качестве обязательных для хозяйствующих субъектов. В связи с этим возможны случаи необоснованного внесения сведений на Единый портал. В частности, внесенные акты могут иметь рекомендательный, а не обязательный характер. Для исключения таких случаев целесообразно создать систему обжалования хозяйствующими субъектами факта внесения сведений на Единый портал.

Чтобы данная система функционировала, органы прокуратуры необходимо наделить правом рассматривать обращения хозяйствующих субъектов о необоснованном размещении сведений об обязательных требованиях на Едином портале. При этом должны быть предусмотрены следующие требования к рассмотрению таких обращений:

- решение (представление прокурора) должно быть достаточным основанием для исключения сведений о конкретных обязательных требованиях из Единого портала;
- решение прокурора может быть обжаловано в суде заинтересованными лицами (органами контроля). При этом обжалование решения прокурора приостанавливает его исполнение;
- прокурор должен быть наделен правом не только выносить обязательные для исполнения представления, но и правом давать по итогам рассмотрения обращений рекомендации органам контроля по оптимизации, актуализации и систематизации обжалованных обязательных требований, если отсутствуют основания для вынесения представления об исключении их из Единого портала, но при рассмотрении выявлены признаки устаревания требований, их противоречивости и дублирования с требованиями иных органов контроля.

Выводы

Указанные в настоящей статье проблемы применения обязательных требований ждут своего решения. Возможно, высказанные предложения покажутся чрезмерно сложными и дорогостоящими. Однако очевидно, что простая констатация в каком-либо законе необходимости работы по систематизации и актуализации обязательных требований, открытию к ним доступа не решит имеющиеся проблемы, чему достаточно много примеров из опыта проведения административной реформы. Необходим механизм, вынуждающий ведомства проводить такую работу. Этим механизмом может стать Единый межведомственный портал по раскрытию сведений об обязательных требованиях.

Работа по формированию Единого портала вынудит органы контроля провести инвентаризацию применяемых ими обязательных требований перед их размещением на портале. Вынужденное критическое отношение при отборе таких требований должно способствовать первичному отсеиванию наиболее архаичных нормативных документов.

Предлагаемый механизм по обжалованию размещения сведений об обязательных требованиях на Едином портале с участием независимой третьей стороны (прокуратуры) приведет к исключению применения обязательных требований, не имеющих под собой надлежащего правового основания.

Предложения по ограничению применения при проведении проверок нормативных правовых актов и нормативных документов, изданных органами и организациями СССР или РСФСР, а также по ограничению предельного срока действия нормативно-технических документов также должны пресечь вменение в обязанность хозяйствующим субъектам соблюдать устаревшие и неактуальные обязательные требования.

Предложения о регламентации разработки, принятия и вступления в силу новых обязательных требований к хозяйственной деятельности через принятие положений об отраслевых системах нормирования позволят в будущем исключить имеющиеся недостатки.

ЛИТЕРАТУРА

1. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / Под ред. М.Н. Марченко. – М.: Юристъ, 2001. – 656 с.
2. Знакомьтесь, административные барьеры, или Государственное регулирование бизнеса по-русски: Жулин А.Б., Кнутов А.В., Минченко О.С., Плаксин С.М., Чаплинский А.В. – М.: Новое издательство, 2014. – 176 с.

3. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2012. – 2-е изд., испр. и доп. – М., 2013. – 184 с. (http://www.nisse.ru/business/article/article_2026.html).
4. Подольский В.М. (ред.). Сборник Важнейших официальных материалов по санитарным и противоэпидемическим вопросам. В 7 т. М.: МП «Рарог», 1992.
5. Официальное электронное опубликование: История, подходы, перспективы / Под ред. проф. В.Б. Исакова. – М.: Формула Права, 2012. – 320 с.
6. Леонова Г.Б. Обязательные требования к качеству товаров // Законодательство. 2013. № 3. С. 47–55.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Пункт 15 Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Приказом Минюста РФ от 4 мая 2007 г. N 88.
- ² В соответствии с п. 10 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 N 1009, государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия.
- ³ Напомним, что Верховный суд Российской Федерации в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 N 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» определил признаки нормативных правовых актов: издание их в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.
- ⁴ Под отраслевыми системами нормирования понимается техническое регулирование в отдельных сферах экономической деятельности (санитарные, ветеринарные-санитарные, экологические требования и нормы и т.д.).
- ⁶ По адресу в сети Интернет <http://protect.gost.ru/default.aspx> можно ознакомиться с формой размещения для всеобщего доступа стандартов и ГОСТов. Документ

недоступен для скачивания. Просмотр возможен только по одной странице документа. Копирование текста недоступно. Контекстный поиск отсутствует.

- ⁶ См., например, распоряжение Правительства РФ от 21.06.2010 N 1047-р «О перечне национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений"».
- ⁷ Опубликовано на сайте «Российской Газеты» 9 августа 2013 г. <http://www.rg.ru/2013/08/09/rosstandart-anons.html>
- ⁸ Решение Арбитражного суда Красноярского края от 14 апреля 2011 г. (N А33-1987/2011).
- ⁹ Пункт 1 ст. 46 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ «О техническом регулировании».
- ¹⁰ Пункт 1 ст. 19 Федерального закона от 24.06.1998 N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».
- ¹¹ Пункт 10 Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 июля 2000 г. N 554.

REGULATORY REQUIREMENTS FOR BUSINESS ACTIVITIES IN RUSSIA

Knutov Alexandr V.

Researcher at the Institute of Public Administration HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics.
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: knutov.al@gmail.com

Abstract

The article examines «regulatory requirements» as a subject of state control over business in Russia. The author deliberately does not use the term «the rule of law». The article states that a set of requirements for business is wider than the legislative regulation.

First, the article analyzes the regulatory nature of the requirements, especially in the technical field. The requirements are considered in relation to the rule of law. The article explores approaches to the definition of regulatory requirements in Russian legal science. The author analyzes legislation definitions for a set of requirements for business.

The author concludes that regulatory requirements are not always identical to the rule of law. Regulatory requirements are a set of obligatory requirements for entrepreneurs' economic activity. Validation failure leads to negative consequences.

Second, the article analyzes the problems of the regulatory requirements in practice. Lack of information about the requirements, their irrelevance and inconsistency are problems of the regulatory requirements in Russia.

Many requirements regulating economic activity are not compatible with the current development level of science and technology. The problems are analyzed on the basis of the Russian judicial practice and annual monitoring reports by Higher School of Economics.

Finally, the author provides an approach to the possible solution of the regulatory requirements' problem. The author proposes to create a nationwide Internet portal about regulatory requirements. The portal should contain full information about all regulatory requirements. The author recommends extending moratorium on the use of the requirements adopted by the bodies and organizations of the former USSR government.

Keywords: state control; regulatory requirements; requirements for economic activity; requirements for entrepreneurs; the availability of information about the requirements

Citation: Knutov, A.V. (2015). Obyazatelnye trebovaniya k hozyaistvennoi deyatel'nosti v Rossii [Regulatory requirements for business activities in Russia]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 104–123 (in Russian).

REFERENCES

1. Isakov, V.B. (Ed.) (2012). *Ofitsialnoe elektronnoe opublikovanie: Istoriya, podkhody, perspektivy* [Official electronic publication: History, approaches, perspectives]. Moscow: Formula Prava.
2. *Kontrolno-nadzornaya deyatel'nost' v Rossiyskoy Federatsii. Analiticheskiy doklad* [State control (supervision) in the Russian Federation. Analytic report]. Moscow, 2012. Available: http://www.nisse.ru/business/article/article_2026.html (accessed: February 16, 2015).
3. Leonova, G.B. (2013). Obyazatelnye trebovaniya k kachestvu tovarov [Regulatory requirements to the quality of goods]. *Zakonodatel'stvo*, n. 3, pp. 47–55.
4. Marchenko, M.N. (Ed.) (2001). *Problemy teorii gosudarstva i prava* [Theory of the state and law problems]. Uchebnoe posobie. Moscow: Jurist.
5. Podolsky, V.M. (Ed.) (1992). *Sbornik vazhneishikh ofitsialnykh materialov po sanitarnym i protivoepidemicheskim voprosam* [A collection of the most important official materials on sanitary affairs]. In 7 vol. Moscow: Rarog.
6. Zhulin, A.B., Knutov, A.V., Minchenko, O.S., Plaksin, S.M. & Chaplinsky, A.V. (2014). *Znakomtes, administrativnye bar'ery, ili gosudarstvennoe regulirovanie biznesa po-russki* [Meet, administrative barriers or state business regulation in the Russian way]. Moscow: Novoe Izdatel'stvo.