

Научная статья
УДК 347
doi: 10.17223/22253513/52/10

Институт обязательных требований как мера защиты публичных и частноправовых интересов

Валентина Вячеславовна Кванина^{1,2}

¹ Южно-Уральский государственный университет, Челябинск, Россия

² Национальный исследовательский Томский государственный университет,
Томск, Россия

^{1,2} kvaninavv@susu.ru

Аннотация. На основе анализа принципов установления и условий установления обязательных требований, закрепленных в Федеральном законе «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», доказывается, что институт обязательных требований одновременно направлен на защиту публичных и частноправовых интересов. Кроме того, в ней сформулировано авторское определение обязательных требований.

Ключевые слова: конституционные ограничения предпринимательской деятельности, принципы установления и условия установления обязательных требований, меры защиты публичных и частноправовых интересов

Для цитирования: Кванина В.В. Институт обязательных требований как мера защиты публичных и частноправовых интересов // Вестник Томского государственного университета. Право. 2024. № 51. С. 140–153. doi: 10.17223/22253513/52/10

Original article
doi: 10.17223/22253513/52/10

The institution of mandatory requirements as a measure to protect public and private interests

Valentina V. Kvanina^{1,2}

¹ South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

² National Research Tomsk State University, Tomsk, Russian Federation

^{1,2} kvaninavv@susu.ru

Abstract. The right to engage in entrepreneurial and other economic activities is an inalienable constitutional right, the exercise of which should not violate the rights and freedoms of others. The federal legislator has the right to establish conditions for the implementation of entrepreneurial activities aimed at coordinating private economic initiatives with the interests of other persons and society as a whole. Among the conditions for carrying out entrepreneurial activity are mandatory requirements, which are

covered by the Federal Law of July 31, 2020. No. 247-FZ "On Mandatory Requirements in the Russian Federation".

In the legal literature, the issue of the types of normative legal acts in which mandatory requirements for entrepreneurial activity can be fixed is debatable. Based on the analysis of the provisions of the Constitution of the Russian Federation and the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, the author concludes about the types of such acts.

In the doctrine, a number of authors consider the institution of mandatory requirements as a measure to protect public interests and refer it to administrative law. The article refutes this thesis and proves that this institution is simultaneously aimed at protecting the private legal interests of third parties and the economic interests of entities engaged in entrepreneurial and other economic activities. This conclusion is made on the basis of an analysis of the principles, as well as the conditions for establishing mandatory requirements for entrepreneurial activity.

In addition, in the article, the author draws attention to a very general definition of mandatory requirements, which does not meet the principle of certainty; taking into account the content of Federal Law No. 247, he formulated the author's definition of mandatory requirements. Mandatory requirements – these are the requirements contained in regulatory legal acts that are related to the implementation of entrepreneurial and other economic activities, including conditions, restrictions, prohibitions, duties, persons obliged to comply with them, objects of establishing mandatory requirements, forms of assessing compliance with mandatory requirements (state control (supervision), municipal control, bringing to administrative responsibility, providing licenses and other permits, accreditation, product conformity assessment, other forms of assessment and expertise), and which are established solely for the purpose of protecting life, human health, morality, the rights and legitimate interests of citizens and organizations, non-harm (damage) to animals, plants, the environment, national defense and state security, cultural heritage sites, and the protection of other legally protected values.

Keywords: constitutional restrictions on entrepreneurial activity, principles of establishment and conditions for the establishment of mandatory requirements, measures to protect public and private legal interests

For citation: Kvanina, V.V. (2024) The institution of mandatory requirements as a measure to protect public and private interests. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law*. 52. pp. 140–153. (In Russian). doi: 10.17223/22253513/52/10

Право на осуществление предпринимательской и иной экономической деятельности – неотъемлемое конституционное право, реализация которого не должна нарушать права и свободы других лиц (ст. 8, ч. 3 ст. 17, ст. 34 Конституции РФ). Исходя из этого свобода предпринимательской деятельности не может носить абсолютный характер [1. С. 49].

Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал, что осуществляя «регулирование и защиту права на занятие предпринимательской деятельностью, федеральный законодатель – исходя из того, что данное конституционное право реализуется его субъектами на основе принципа юридического равенства и при этом не должны нарушаться права и свободы других лиц, – обязан обеспечивать баланс прав и обязанностей всех участников рыночных отношений. В этих целях он правомочен устанавливать условия осуществления предпринимательской деятельности, направленные на согласо-

вание частной экономической инициативы с интересами других лиц и общества в целом, включая потребности в предоставлении публично значимых услуг должного объема и качества»¹. В качестве условий осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности выступают в том числе обязательные требования. В рамках осуществленной реформы контрольно-надзорной деятельности институт обязательных требований получил свою легальную «прописку» в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 247). Из части 1 ст. 1 ФЗ № 247 следует, что обязательные требования – это требования, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, содержащиеся в нормативных правовых актах, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы. Необходимо отметить, что данное определение носит весьма общий характер и не отвечает принципу определенности установления обязательных требований, о чем более подробнее будет сказано ниже.

Согласно ст. 2 ФЗ № 247, обязательные требования могут устанавливаться федеральными законами, Договором о Евразийском экономическом союзе, актами, составляющими право Евразийского экономического союза, положениями международных договоров РФ, не требующих издания внутригосударственных актов для их применения и действующими в РФ, нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами, а в случаях, предусмотренных федеральными законами, – указами Президента РФ, в случаях, предусмотренных федеральными законами и указами Президента РФ, – нормативными правовыми актами Правительства России и федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, обязательные требования могут быть установлены, соответственно, нормативными правовыми актами Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

Таким образом, обязательные требования могут быть установлены в актах разного уровня и разной юридической силы. Исключение сделано в отношении обязательных требований, предусматривающих установление в отношении граждан и организаций разрешительных режимов в формах лицензирования, аккредитации, сертификации, включения в реестр, аттестации, прохождения экспертизы, получения согласований, заключений и иных разрешений. Они могут устанавливаться федеральными законами, а в

¹ Информация Конституционного Суда РФ «Конституционно-правовая защита предпринимательства: актуальные аспекты (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2018–2020 годов)», подготовлена Секретариатом Конституционного Суда РФ (одобreno решением Конституционного Суда РФ от 17 декабря 2020 г.).

случаях, определенных федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ.

В юридической литературе скептически отнеслись к многоуровневости нормативных правовых актов об обязательных требованиях, поскольку данные требования выступают в качестве ограничений прав и свобод человека и гражданина. При этом были высказаны позиции о том, что обязательные требования должны закрепляться исключительно на уровне федерального закона, так как это непосредственно вытекает из положений Конституции РФ (ч. 1 ст. 7, ч. 3 ст. 55) [2, 3]; что на «подзаконный уровень может делегироваться только установление механизма реализации ограничения прав с соблюдением условий, выработанных Конституционным Судом РФ. На уровень субъектов РФ вопросы ограничения прав делегироваться не могут» [4. С. 34]; что они не могут устанавливаться на уровне муниципальных нормативных правовых актов [5].

В части 3 ст. 55 Конституции РФ непосредственно закреплено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Данное конституционное положение воспроизведено и в ч. 2 ст. 1 ГК РФ. Из редакции положений ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и ч. 2 ст. 1 ГК РФ, действительно, не вполне ясно, ограничения прав и свобод могут быть установлены только федеральным законом или соответствующие полномочия могут быть делегированы на уровень органов, издающих нормативные правовые акты ниже уровня федерального закона. В то же время Конституционный Суд РФ неоднократно высказывал правовую позицию о том, что федеральный законодатель вправе делегировать свои полномочия на уровень актов ниже уровня федерального закона¹.

Если говорить о разрешительных режимах, в рамках которых устанавливаются обязательные требования к осуществлению предпринимательской и иной экономической деятельности, то необходимо отметить, что они входят в орбиту административного законодательства, которое в силу ч. 1 ст. 72 Конституции РФ находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. По предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, которые не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 72, ч. 2, 5 ст. 76 Конституции РФ). Вне пределов ведения РФ, совместного ведения РФ и субъектов РФ республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов (ч. 4 ст. 76 Конституции РФ).

¹ См., например, Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2005 г. № 6-П.

Конституционный Суд РФ в своих постановлениях по данному вопросу разъяснял: «...федеральный закон, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, будучи нормативным правовым актом общего действия, призван... определять права и обязанности участников правоотношений, а также устанавливать компетенцию и конкретные полномочия органов государственной власти, разграничивая их на основе конституционного принципа разделения властей, распространяющегося на осуществление государственной власти в Российской Федерации как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Законодатель же субъекта Российской Федерации, осуществляя в рамках, закрепленных на уровне федерального закона, конкретизирующее правовое регулирование, должен избегать вторжения в сферу федерального ведения, при этом он вправе самостоятельно решать правотворческие задачи по вопросам, не получившим содержательного выражения в федеральном законе, не отступая от конституционных требований о непротиворечии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральным законам и о соблюдении прав и свобод человека и гражданина»¹.

Что касается органов местного самоуправления, то они в соответствии с ч.1 ст. 130 Конституции РФ обеспечивают самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ).

С учетом вышеприведенных конституционных положений следует прийти к выводу, что правовое регулирование разрешительных режимов может осуществляться на уровне федеральных законов, в случаях, определенных федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ, принимаемых в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, а также нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

ФЗ № 247 ограничил сферу установления обязательных требований исключительно целями защиты жизни, здоровья людей, нравственности, прав и законных интересов граждан и организаций, непричинения вреда (ущерба) животным, растениям, окружающей среде, обороне страны и безопасности государства, объектам культурного наследия, защиты иных охраняемых законом ценностей (ч. 1 ст. 5). С учетом этого в литературе отмечается, что институт обязательных требований «выражает идею публично-правовых начал в организации экономической деятельности и ее составной части – предпринимательской деятельности. Обязательные требования призваны обеспечивать соответствие экономической деятельности критериям публичных задач и целей, за решение и достижение которых несет ответственность

¹ См., например, постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2020 г. № 49-П.

государственная администрация в сфере экономики» [6], и что по своей правовой природе институт обязательных требований является административно-правовым [6, 7]. С данной позицией сложно согласиться, так как его предназначение не ограничивается только публичной сферой, он одновременно направлен и на защиту частноправовых интересов третьих лиц, и экономических интересов субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Это подтверждается в том числе анализом положений ФЗ № 247: законодатель в ч. 1 ст. 6 закона относит обязательные требования к мерам защиты охраняемых законом ценностей (публично-правовых и частноправовых).

Потенциал категории «меры защиты» безграничен, она применяется в разных сферах общественной жизни и в разных ракурсах (например, выделяют меры защиты растений, от оружия массового поражения). В юриспруденции данная категория также используется в разных смыслах, но чаще всего в зависимости от отрасли права. В цивилистике под мерами защиты понимаются меры, направленные на восстановление или признание гражданских прав и защиту интересов при их нарушении или оспаривании [8. С. 540]. При этом меры защиты одновременно рассматриваются и в качестве способов защиты, под которыми «обычно понимаются предусмотренные законодательством средства, с помощью которых могут быть достигнуты пресечение, предотвращение, устранение нарушения права, его восстановление и (или) компенсация потерь, вызванных нарушением права» [9. С. 628].

В системе способов защиты гражданских прав, предусмотренных ст. 12 ГК РФ, обязательные требования могут быть отнесены к иным способам, предусмотренным законом. В теории гражданского права способы защиты гражданских прав подразделены на три группы: способы защиты, применение которых позволяет подтвердить (удостоверить) защищаемое право либо прекратить (изменить) обязанность; способы защиты, применение которых позволяет предупредить или пресечь нарушение права; способы защиты, применение которых преследует восстановить нарушенное право и (или) компенсировать потери, понесенные в связи с нарушением права [9. С. 629–631].

Обязательные требования, установленные в соответствии с законодательством, в полной мере можно отнести ко второй группе способов защиты гражданских прав, целью которых является «заставить или побудить нарушителя прекратить действия, нарушающие субъективное гражданское право, либо предупредить такие действия» [9. С. 630]. Они выступают способом предотвращения причинения вреда как публичным интересам, так и охраняемых законом ценностей третьих лиц. Данный тезис подтверждается положениями ч. 1 ст. 5 ФЗ № 247, согласно которой обязательные требования могут устанавливаться исключительно в целях защиты охраняемых законом ценностей.

Предъявляемые к осуществлению предпринимательской деятельности обязательные требования, как было сказано выше, ограничивают права и свободы предпринимателей. Конституционный Суд РФ в связи с этим отмечает, что соответствующие законодательные нормы не должны нарушать

«разумного баланса между публичными интересами общества и экономическими правами отдельных индивидов (их объединений), а вводимые федеральным законом ограничения в данной сфере – посягать на само существо конституционно гарантированного права и приводить к утрате его реального содержания»¹. В целях достижения такого баланса законодателем предусмотрены принципы установления и оценки применения обязательных требований (законности, обоснованности обязательных требований, правовой определенности и системности, открытости и предсказуемости, исполнимости обязательных требований), а также условия установления обязательных требований, анализ содержания которых подтверждает вывод об отнесении института обязательных требований и к способам защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, к которым законодатель предъявляет обязательные требования.

Рассмотрим сначала принципы установления обязательных требований.

Принцип законности. В ФЗ № 247 принцип законности раскрывается через цель установления обязательных требований (защита охраняемых законом ценностей (ст. 5). Данный принцип является универсальным принципом всей правовой системы; он характерен как для отдельных отраслей права, так и их институтов. Принцип законности прежде всего закреплён в Конституции РФ. Как следует из ч. 2 ст. 15 основного закона, «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». Иными словами, данный принцип означает, что все субъекты в своей деятельности должны строго руководствоваться требованиями законодательства. Например, именно таким образом принцип законности раскрывается в ст. 7 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (далее – ФЗ № 248) применительно к институту государственного контроля (надзора). В связи с этим можно было бы прийти к выводу о том, что принцип законности института обязательных требований выбивается из общепринятого понимания принципа законности, так как он предусмотрен для стадии установления обязательных требований, а не для стадии применения. Однако в ч. 2 ст. 5 ФЗ № 247 закреплено, что «применение обязательных требований по аналогии не допускается».

Принцип обоснованности обязательных требований. Законодатель к обоснованности обязательных требований предъявляет четыре требования:

1) обязательные требования могут быть установлены только при наличии риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, а целью их установления является устранение риска причинения вреда. В связи с этим следует согласиться с критикой редакции ч. 8 ст. 14 ФЗ № 247, в кото-

¹ См., например, Определение Конституционного Суда РФ от 16 января 2018 г. № 10-О.

ром говорится о Руководстве по соблюдению обязательных требований, которые влияют на снижение риска причинение вреда охраняемым законом ценностям [10];

2) при установлении обязательных требований должны быть учтены современный уровень развития науки, техники и технологий в соответствующей сфере предпринимательской деятельности, уровень развития национальной экономики и материально-технической базы;

3) оценка наличия риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям должна основываться на анализе объективной и регулярно собираемой информации об уровне причиненного охраняемым законом ценностям вреда (ущерба) и (или) иной информации;

4) при установлении обязательных требований должны быть оценены на предмет эффективности применяемые альтернативные меры по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Данное положение закона соответствует правовой позиции Конституционного Суда РФ, который, говоря об ограничениях прав и свобод предпринимателей в контексте ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, отмечает, что введение таких ограничений предполагает отсутствие альтернативных средств, с помощью которых преследуемая цель могла бы быть достигнута с меньшими ограничениями прав при соблюдении принципа определенности¹.

Принцип правовой определенности и системности обязательных требований. Правовая определенность обязательных требований предполагает, что их содержание должно быть ясным, логичным, понятным как правоприменителю, так и иным лицам, не должно приводить к противоречиям при их применении, а также должно быть согласованным с целями и принципами законодательного регулирования соответствующей сферы регулирования и правовой системы в целом. Под содержанием обязательных требований понимается совокупность условий, ограничений, запретов и обязанностей (данный вопрос будет рассмотрен ниже).

Заметим, что принцип правовой определенности предполагает, что в первую очередь должно быть дано исчерпывающее определение самим обязательным требованиям. Однако как выше было сказано, определение обязательных требований носит общий характер и не привносит ясности в понимание данной категории. А как отмечает Конституционный Суд РФ, «неоднозначность, неясность и недосказанность правового регулирования неизбежно препятствуют адекватному уяснению его содержания и предназначения, допускают возможность неограниченного усмотрения публичной

¹ Пункт 1.1. Правовые основы предпринимательства и их конституционно-судебная защита. Раздел 1. Конституционные гарантии предпринимательской деятельности Информации Конституционного Суда РФ «Конституционно-правовая защита предпринимательства: актуальные аспекты (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2018–2020 годов)».

власти в процессе правоприменения, создают предпосылки для административного произвола и непоследовательного правосудия»¹.

Принцип системности обязательных требований в законе раскрывается через запрет на дублирование обязательных требований, а также противоречий между ними.

Принцип открытости и предсказуемости обязательных требований. Принцип открытости обязательных требований предполагает следующее:

- публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования;

- обязательные требования, содержащиеся в не опубликованных в установленном порядке нормативных правовых актах, не подлежат применению;

- нормативные правовые акты, содержащие обязательные требования, должны быть опубликованы с соблюдением соответствующей процедуры; они также должны быть размещены на официальных сайтах соответствующих органов государственной власти.

Принцип предсказуемости обязательных требований предполагает установление разумных сроков вступления в силу нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования. Данные сроки должны учитывать время, необходимое органам государственной власти, гражданам и организациям для подготовки и осуществлению соответствующей деятельности.

Согласно ст. 3 ФЗ № 247, нормативные правовые акты, устанавливающие обязательные требования, должны вступать в силу либо с 1 марта, либо с 1 сентября соответствующего года, но не ранее чем через 90 дней после дня их официального опубликования, если иное не предусмотрено федеральным законом, указом Президента РФ или международным договором РФ.

Принцип предсказуемости обязательных требований проявляется также в том, что обязательные требования действуют в строго очерченных законом временных рамках: срок действия нормативного правового акта Правительства РФ, федерального органа исполнительной власти или уполномоченной организации, предусматривающего обязательные требования, не может превышать шесть лет со дня вступления в силу, за исключением случаев, установленных федеральным законом или принятыми в соответствии с ним нормативным правовым актом Правительства РФ. Данный срок может быть продлен не более чем на шесть лет.

Принцип исполнимости обязательных требований. Данный принцип означает, что при установлении обязательных требований должны оцениваться затраты лиц, в отношении которых они устанавливаются, на их исполнение. Они должны быть соразмерны рискам, предотвращаемым этими обязательными требованиями, при обычных условиях гражданского обо-

¹ Постановления Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2019 г. № 12-П, от 9 июля 2020 г. № 34-П, от 16 октября 2020 г. № 42-П.

рота. Иными словами, затраты лиц, направленные на соблюдение обязательных требований, не должны быть чрезмерными, превышать предполагаемый объем убытков от предпринимательской или иной экономической деятельности, осуществленной без учета соблюдения предполагаемых обязательных требований.

Учитывая, что к предпринимательской и иной экономической деятельности может быть предъявлен ряд обязательных требований, контроль за соблюдением которых находится в ведении разных органов, ФЗ № 247 предусмотрел, что установление обязательных требований, исключающих возможность исполнить другие обязательные требования, не допускается.

Применительно к данному принципу законодатель также предусмотрел, что при установлении обязательных требований должны быть минимизированы риски их последующего избирательного применения. Данное требование закона затрудняет его однозначное понимание, что также не соответствует принципу правовой определенности.

Таким образом, содержание принципов установления обязательных требований свидетельствует о том, что обязательственные требования направлены одновременно на защиту публичных интересов, частноправовых интересов третьих лиц, а также экономических интересов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, к которым предъявляются обязательные требования.

Аналогичный вывод следует и при анализе положений ФЗ № 247 об установлении обязательных требований.

При установлении обязательных требований должны быть определены:

1. Содержание обязательных требований – условия, ограничения, запреты, обязанности.

В ФЗ № 247 отсутствуют ориентиры относительно понятий элементов содержания обязательных требований. Говоря об условиях как элементе содержания обязательных требований, можно только предположить, что речь идет о самих требованиях, предъявляемых к осуществлению соответствующей предпринимательской деятельности, их субъектам.

Что касается ограничений и запретов, то эти категории в сфере предпринимательской деятельности пересекающиеся: запрет одновременно может выступать и в качестве ограничения. Запреты и ограничения предопределены требованиями, предъявляемыми к условиям осуществления предпринимательской деятельности (требованиям), они же вызывают соответствующие обязанности у субъекта, осуществляющего предпринимательскую деятельность, – они есть следствие одной цепочки взаимосвязей.

Все это свидетельствует о том, что содержание обязательных требований не конкретизировано, что не соответствует принципу правовой определенности.

2. Лица, обязанные соблюдать обязательные требования.

Редакция ФЗ № 247 не позволяет ответить на вопрос: идет здесь речь о простом перечислении субъектов осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности или же одновременно и о требованиях,

предъявляемых к данным субъектам. Можно только предположить, что законодатель имел в виду как субъектов, так и предъявляемые к ним требования. К таким лицам в первую очередь относятся коммерческие юридические лица, индивидуальные предприниматели, самозанятые лица. Кроме того, предпринимательскую деятельность могут осуществлять и некоммерческие организации в соответствии с требованиями закона (ч. 4 ст. 50 ГК РФ). Но поскольку в ФЗ № 247 речь идет о любой экономической деятельности, то к таким субъектам должны быть отнесены любые участники экономических отношений.

3. В зависимости от объекта установления обязательных требований:

а) осуществляемая деятельность, совершаемые действия, в отношении которых устанавливаются обязательные требования. Осуществляемая деятельность и совершаемые действия выступают в качестве объекта обязательных требований. Такой вывод следует из ст. 16 ФЗ № 248, в которой в качестве объектов контроля (надзора) в том числе перечислены деятельность, действия (бездействие);

б) лица и используемые объекты, к которым предъявляются обязательные требования при осуществлении деятельности, совершении действий.

О лицах, обязанных соблюдать обязательные требования, речь идет в пп. 2 ч. 1 ст. 10 ФЗ № 247. В данном подпункте, по всей вероятности, имеются в виду лица, не осуществляющие предпринимательскую и иную экономическую деятельность, но владеющие объектами, к которым предъявляются обязательные требования. Такие объекты, например, перечислены, в пп. 3 п. 1 ст. 16 ФЗ № 248 – здания, помещения, сооружения, линейные объекты, транспортные средства, компоненты природной среды и др., которыми граждане и организации владеют и (или) пользуются;

в) результаты осуществления деятельности, совершения действий, в отношении которых устанавливаются обязательные требования.

Результаты осуществления деятельности и совершения действий, как представляется, законодатель рассматривает в качестве объекта обязательных требований. Вместе с тем, по логике вещей и с учетом требований юридической техники и принципа правовой определенности, объекты установления обязательных требований целесообразнее было бы объединить, например, в пп. «а» п. 3 ч. 1 ст. 10 ФЗ № 247.

Суммируя изложенное в пп. «а», «б», «в» п. 3 ч. 1 ст. 10 ФЗ № 247, законодатель к объектам обязательных требований отнес: осуществляемую деятельность, совершаемые действия, в отношении которых устанавливаются обязательные требования; используемые лицами объекты, к которым предъявляются обязательные требования при осуществлении деятельности, совершении действий; результаты осуществления деятельности, совершения действий, в отношении которых устанавливаются обязательные требования.

Данный вывод подтверждается и Правилами формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований, утвержденных постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2021 г. № 128, где в качестве объектов

установления обязательных требований перечислены аналогичные объекты;

4) формы оценки соблюдения обязательных требований (государственный контроль (надзор), привлечение к административной ответственности, предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитация, оценка соответствия продукции и иные формы оценки и экспертизы);

5) федеральные органы исполнительной власти и уполномоченные организации, осуществляющие оценку соблюдения обязательных требований.

Данные условия установления обязательных требований, как представляется, не требуют комментария в силу своей очевидности.

Анализ условий установления обязательных требований свидетельствует о том, что в своей большей части они неконкретны и требуют доработки. В связи с этим сложно согласиться с высказанной оценкой о высоком качестве ФЗ № 247 и высоком уровне юридической техники при его написании [5].

Необходимо отметить, что рассмотренные условия установления обязательных требований касаются требований, которые будут установлены только нормативными правовыми актами Правительства РФ, федерального органа исполнительной власти или уполномоченной организации (ч. 1 ст. 10 ФЗ № 247). Порядок же установления и оценки применения обязательных требований, устанавливаемых нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами, определяется ими на основании Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с учетом определенных ФЗ № 247 принципов установления и оценки применения обязательных требований (п. 5 ст. 2).

Анализ отдельных муниципальных нормативных правовых актов – Порядка установления и оценки применения обязательных требований, свидетельствует о том, что в большинстве случаев в них копируются принципы установления и оценки применения обязательных требований, предусмотренные ФЗ № 247. При этом в ряде случаев происходит отход от принципов установления обязательных требований. Например, в п. 2.3 Порядка установления и оценки применения обязательных требований, утвержденного Собранием депутатов Чебаркульского муниципального района Челябинской области шестого созыва от 18 ноября 2021 г. № 139, а также в п. 4 Порядка установления и оценки применения обязательных требований, утвержденного Магнитогорским городским собранием депутатов Челябинской области от 26 октября 2021 г. № 216, установлен срок вступления в силу нормативного правового акта «либо с 1 марта, либо с 1 сентября соответствующего года, но не ранее чем по истечении 10 дней со дня официального опубликования (обнародования) соответствующего нормативного правового акта». Данный срок вступления в силу муниципального нормативного

правового акта противоречит принципу предсказуемости обязательных требований, не учитывает время, необходимое для подготовки и осуществлению соответствующей деятельности с учетом предъявляемых обязательных требований.

Выявленные противоречия между положениями ФЗ № 247 и положениями муниципальных нормативных правовых актов приводят к выводу о том, что в ФЗ № 247 должны быть перечислены положения закона, которые не могут быть видоизменены в муниципальных нормативных правовых актах об обязательных требованиях.

Анализ принципов установления и условий установления обязательных требований позволяет сформулировать определение обязательных требований. Обязательные требования – это требования, содержащиеся в нормативных правовых актах, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, включающие условия, ограничения, запреты, обязанности, лиц, обязанных их соблюдать, объекты установления обязательных требований, формы оценки соблюдения обязательных требований (государственный контроль (надзор), муниципальный контроль, привлечение к административной ответственности, предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитация, оценка соответствия продукции, иные формы оценки и экспертизы), и которые установлены исключительно в целях защиты жизни, здоровья людей, нравственности, прав и законных интересов граждан и организаций, непричинения вреда (ущерба) животным, растениям, окружающей среде, обороне страны и безопасности государства, объектам культурного наследия, защиты иных охраняемых законом ценностей.

Список источников

1. Якимова Е.М. Концепция свободы предпринимательской деятельности как элемент экономической основы конституционного строя в России и в мире: поиск оптимального решения // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 1. С. 47–51.
2. Ермолаева О.Н. Обязательные требования к предпринимательской деятельности: вопросы дефиниции понятия // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2021. № 11. С. 59–69.
3. Трофимова Г.А. Конституционно-правовая ответственность граждан // Современное право. 2019. № 6. С. 24–30.
4. Курбатов А.Я. Предпринимательское право: проблемы теории и правоприменения. М. : Юстицинформ, 2022. 246 с.
5. Сморчкова Л.Н. Развитие административно-правового института обязательных требований // Административное право и процесс. 2023. № 12. С. 8–11.
6. Ноздрачев А.Ф. Обязательные требования как новационный институт административного права: идеи, содержание, принципы и уровни правового регулирования // Административное право и процесс. 2022. № 3. С. 19–24.
7. Осинцев Д.В. Обязательные требования как предмет административно-правовых исследований // Электронное периодическое издание «Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2021. № 1, январь-февраль. С. 31–45.
8. Гражданское право : учебник : в 3 т. Т. 1 / Е.Н. Абрамова, Н.Н. Аверченко, Ю.В. Байгушева [и др.] ; под ред. А.П. Сергеева. М. : ТК Велби, 2009. 1008 с.
9. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право: Общие положения. М. : Статут, 1998. 682 с.

10. Бабич М.Е. Официальные разъяснения обязательных требований и руководства по соблюдению обязательных требований: комментарий к статье 14 Федерального закона № 247-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

References

1. Yakimova, E.M. (2018) Kontseptsiya svobody predprinimatel'skoy deyatel'nosti kak element ekonomicheskoy osnovy konstitutsionnogo stroya v Rossii i v mire: poisk optimal'nogo resheniya [The concept of freedom of entrepreneurial activity as an element of the economic basis of the constitutional system in Russia and in the world: The search for an optimal solution]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*. 1. pp. 47–51.
2. Ermolaeva, O.N. (2021) Obyazatel'nye trebovaniya k predprinimatel'skoy deyatel'nosti: voprosy definitsii ponyatiya [Mandatory requirements for entrepreneurial activity: On the definition of the concept]. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii*. 11. pp. 59–69.
3. Trofimova, G.A. (2019) Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost' grazhdan [Constitutional and legal liability of citizens]. *Sovremennoe pravo*. 6. pp. 24–30.
4. Kurbatov, A.Ya. (2022) *Predprinimatel'skoe pravo: problemy teorii i pravoprimeneniya* [Entrepreneurial law: Problems of theory and law enforcement]. Moscow: Yustitsinform.
5. Smorchkova, L.N. (2023) Razvitie administrativno-pravovogo instituta obyazatel'nykh trebovaniy [Development of the administrative-legal institute of mandatory requirements]. *Administrativnoe pravo i protsess*. 12. pp. 8–11.
6. Nozdrachev, A.F. (2022) Obyazatel'nye trebovaniya kak novatsionnyy institut administrativnogo prava: idei, sodержание, printsipy i urovni pravovogo regulirovaniya [Mandatory requirements as an innovative institution of administrative law: Ideas, content, principles and levels of legal regulation]. *Administrativnoe pravo i protsess*. 3. pp. 19–24.
7. Osintsev, D.V. (2021) Obyazatel'nye trebovaniya kak predmet administrativno-pravovykh issledovaniy [Mandatory requirements as a subject of administrative-legal research]. *Rossiyskomu yuridicheskому zhurnalu*. Electronic supplement. 1. pp. 31–45.
8. Sergeev, A.P. (ed.) (2009) *Grazhdanskoe pravo* [Civil Law]. Vol. 1. Moscow: TK Velbi.
9. Braginskiy, M.I. & Vitryanskiy, V.V. (1998) *Dogovornoe pravo: Obshchie polozheniya* [Contract Law: General Provisions]. Moscow: Statut.
10. Babich, M.E. (n.d.) *Ofitsial'nye raz'yasneniya obyazatel'nykh trebovaniy i rukovodstva po soblyudeniyu obyazatel'nykh trebovaniy: kommentariy k stat'e 14 Federal'nogo zakona № 247-FZ* [Official Explanations of Mandatory Requirements and Guidelines for Compliance with Mandatory Requirements: Commentary to Article 14 of Federal Law No. 247-FZ]. [Online] Available from: SPS Konsul'tantPlyus.

Информация об авторе:

Кванина В.В. – профессор, доктор юридических наук, заведующая кафедрой предпринимательского, конкурентного и экологического права Южно-Уральского государственного университета (Челябинск, Россия); ст. научный сотрудник лаборатории социально-правовых исследований Национального исследовательского Томского государственного университета (Томск, Россия). E-mail: kvaninavv@susu.ru

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Information about the authors:

Kvanina V.V., South Ural State University (Chelyabinsk, Russian Federation); National Research Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: kvaninavv@susu.ru

The author declares no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 05.03.2024;
одобрена после рецензирования 17.04.2024; принята к публикации 21.06.2024.

The article was submitted 05.03.2024;
approved after reviewing 17.04.2024; accepted for publication 21.06.2024.