

# Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

УДК 34.03+006.022:34.03  
ББК Х022+Х401.145

## К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ ЛОКАЛЬНОГО ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИИ

**А. А. Баукен**

*Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск,*

**А. В. Петров**

*Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск*

Статья посвящена рассмотрению истории локального технического регулирования. Выделены основные этапы эволюции локальных технико-правовых актов, их места в системе нормативно-правового регулирования. Особое внимание уделяется санкциям за нарушение локальных технических норм. Статья затрагивает вопрос о соотношении централизованного и децентрализованного технико-правового регулирования. Рассмотрена проблема, связанная с отсутствием терминологической преемственности в законодательном регулировании.

*Ключевые слова: история технического регулирования, локальный акт, технико-правовые нормы, стандартизация.*

Важной особенностью современного этапа развития как производственно-экономических отношений, так и правового инструментария, предназначенного для их упорядочения, является объективная необходимость отнесения к сфере правового регулирования технологических аспектов деятельности хозяйствующих субъектов. Техническое регулирование в условиях научно-технического прогресса выступает необходимым условием выполнения государством своих функций [10, с. 47]. Еще советскими учеными отмечалось, что правовое воздействие в сфере материально-вещественной формы производства отличается рядом особенностей, которые позволяют сделать вывод о существовании внутри системы права нового образования – системы норм, называемых в литературе технико-юридическими [3]. Классическое понятие технико-юридических норм было дано А. Ф. Черданцевым, который определял их как совокупность правил поведения, «которые определяют меру поведения людей по отношению к природе, орудиям и средствам производства и другим предметам внешнего мира, регламентируют производственные процессы, устанавливают приемы и методы тех-

нических действий, требования к конструкциям орудий производства, качественным показателям производимой продукции, сырью, материалам и так далее» [12, с. 5].

Как справедливо отмечает Т. В. Кашанина, «закон обобщает, типизирует явления, ситуации и формулирует наиболее предпочтительную модель... Но «сверху» часто удается увидеть лишь контуры тех или иных явлений, а в экономической жизни, как известно, имеют значение любые детали. Информация же о них сосредоточена «внизу» [4, с. 95–96]. Техническое регулирование, как непосредственно направленное на хозяйственно-экономические процессы, таким образом, не может осуществляться лишь на законодательном и подзаконных уровнях. Основной массив технико-юридических норм сосредоточен в локальных актах, принимаемых самими субъектами хозяйственной деятельности.

Локальные акты в сфере технического регулирования, с одной стороны, обладают большим динамизмом и позволяют максимально учесть особенности конкретного производства, в рамках которого они применяются. С другой стороны, крупные предприятия используют в своей деятельности большие

массивы документов, которые в своей совокупности образуют самостоятельную систему, определяющую функционирование всей производственной цепочки. Изменения в части такой системы потребуют изменения всех элементов, что порой требует значительных затрат. Поэтому локальные технические акты в то же время обладают известной «инертностью» и не всегда успевают за изменениями в законодательстве. В связи с этим представляется важным проследить генезис локального технического регулирования.

При рассмотрении поставленного вопроса необходимо отметить особенности технико-юридических норм, которые присутствуют на всех этапах исторического развития и не зависят от юридической силы того акта, в котором содержатся.

Во-первых, как отмечал А. Ф. Черданцев, «технико-юридические нормы играют, как правило, в правовом регулировании дополнительную (акцессорную) роль» [13, с. 135]. С точки зрения регулятивного воздействия данных норм это означает, что они не могут служить общим основанием, общей предпосылкой возникновения правоотношений, а лишь детализируют и конкретизируют содержание прав и обязанностей, закрепленных правовой нормой. Если рассматривать приведенный тезис под углом определения места технико-юридических норм в системе права, то закономерным представляется вывод о прямой и полной зависимости от структурных особенностей последней, а следовательно, и о аналогичной зависимости актов, содержащих технико-юридические нормы, от структуры самого законодательства.

Во-вторых, техническое регулирование является прямым отражением экономических реалий, в рамках которых оно осуществляется. Так, характерной чертой советского периода отечественной истории была централизованная экономическая модель, «отражением которой была централизованная стандартизация. Государственные стандарты регламентировали все вопросы промышленной деятельности, от раннего проектирования до утилизации... Предприятия были несвободны в своем выборе: поставщиков, партнеров, материалов, способов проектирования, методах производства и т.п. Подобно тому, как Госплан СССР определял номенклатуру и количество производимой продукции, точно также Госстандарт определял, какие требования необходимо предъявить к тому, что производит-

ся» [8, с. 27]. Главная задача стандартизации в СССР сводилась к совершенствованию управления народным хозяйством, повышению технического уровня и качества продукции, к интенсификации общественного производства и повышению его эффективности, к ускорению научно-технического прогресса, рациональному и экономному расходованию сырья. Будучи заинтересованным в производстве стандартной продукции, государство придало стандартам обязательный характер путем закрепления показателей стандартов в правовых актах [11].

Указанные особенности были полностью адекватны существовавшей экономической модели и не рассматриваются как положительные или отрицательные, но их необходимо учитывать при анализе системы технического регулирования, частью которой является локальное техническое регулирование.

При этом стоит отметить, что необходимость установления единообразных требований к продукции возникла в рыночном сегменте советской экономики, существовавшем в годы новой экономической политики. В первую очередь это касалось экспортируемых товаров. В этих целях в 1923 году были разработаны и утверждены стандарты Наркомвнешторга, имевшие обязательную силу для всех субъектов, вывозящих продукцию за пределы социалистического государства.

Обязательная сила государственных стандартов на все остальные производимые товары была установлена Постановлением СНК СССР от 15 сентября 1925 г., утвердившим положение о Комитете стандартов при Совете труда и обороны, согласно которому Комитет разрабатывает и утверждает обязательные и рекомендательные стандарты.

Стандарт стал основным нормативно-техническим документом, определяющим полную техническую характеристику продукции: номенклатуру показателей ее качества, уровень каждого из них, методы и средства измерения, испытаний, правила маркировки, упаковки, приемки, транспортирования и хранения продукции.

Свертывание НЭПа и создание командно-административной экономической модели привели к формированию жесткой системы подчиненности между государственными органами (ведомствами) и предприятиями. Структура управления производства была воспроизведена в иерархии актов технического регулирования. К 1933 году система стан-

дартов приобрела следующий вид: общегосударственные стандарты, отраслевые стандарты, обязательные для применения на территории страны, ведомственные стандарты (ограниченного пределов действия), заводские нормалы. В 1940 году единственной категорией стандартов в СССР становятся общесоюзные государственные стандарты, утверждаемые Всесоюзным комитетом по стандартизации при Совете народных комиссаров. Однако наряду с ними и в их исполнение принимались многочисленные ведомственные нормалы и технические условия.

Значение, которое придавалось стандартизации и соблюдению технических норм в Советском Союзе в рассматриваемый период, можно проследить в нормах, устанавливающих ответственность за их неисполнение. Так, Постановлением ЦИК и СНК СССР от 23 ноября 1929 г. была впервые введена уголовная ответственность «за выпуск недоброкачественной продукции и за несоблюдение стандартов». Уголовная ответственность предусматривалась:

– за массовый или систематический выпуск недоброкачественных изделий – лишение свободы на срок до пяти лет или принудительные работы на срок до одного года;

– за несоблюдение обязательных стандартов – лишение свободы до двух лет или принудительные работы на срок до одного года (уголовная ответственность наступала за единичное нарушение требований обязательного стандарта на любой стадии существования продукции).

Постановлением ЦИК СССР и Совнаркома СССР от 8 декабря 1933 г. принят новый акт «Об ответственности за выпуск недоброкачественной продукции», которым во изменение Постановления 1929 года наказание было усилено – лишение свободы на срок не менее пяти лет.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 10 июля 1940 г. «Об ответственности за выпуск недоброкачественной или некомплектной продукции и за несоблюдение обязательных стандартов промышленными предприятиями» уголовная ответственность была установлена в виде тюремного заключения от пяти до восьми лет.

В приведенных нормативных актах потребительские требования к продукции и требования к безопасности, установленные в стандартах и технических условиях, были

равнозначны и уголовная ответственность наступала в случае нарушения любого из этих требований.

К середине 1960-х гг. возникает необходимость создания стройной системы технического регулирования, которая бы решала два комплекса проблем: во-первых, предоставляла бы возможность межотраслевой комплексной стандартизации, и во-вторых, обеспечивала бы учет особенностей производства в отдельных отраслях и предприятиях. Постановлением Совмина СССР от 11 января 1965 г. № 16 «Об улучшении работы по стандартизации в стране» Госстандарту СССР было поручено утвердить стандарт, устанавливающий единый государственный порядок разработки, утверждения, оформления, учета стандартов и технических условий и централизованной информации о них. В 1968 году – был разработан и утвержден комплекс государственных стандартов «Государственная система стандартизации» (ГСС) и были введены четыре категории стандартов: государственный стандарт Союза ССР (ГОСТ), республиканский стандарт (РСТ), отраслевой стандарт (ОСТ) и стандарт предприятия (СТП), впервые получивший нормативно закреплённый статус. Началось бурное развитие стандартизации.

Создание иерархичной системы стандартов при все более широком распространении потребовало соответствующей системы дифференцированной ответственности за их нарушение. Так, в целях укрепления государственной дисциплины в области соблюдения стандартов и обеспечения единства измерений был утвержден Указ Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1984 г. «Об административной ответственности за нарушение правил по стандартизации и качеству продукции, выпуска в обращение и содержания средств измерений и пользования ими».

Административная ответственность в виде предупреждения или штрафа была установлена за следующие нарушения:

– выпуск или поставку (реализацию) предприятиями, организациями, учреждениями или объединениями продукции, не соответствующей требованиям стандартов, технических условий, образцов (эталонов) по качеству, комплектности, упаковке;

– выпуск в продажу в розничных торговых предприятиях (организациях) продукции, не соответствующей требованиям стандартов,

технических условий, образцов (эталонов) по качеству, комплектности, упаковке;

– передача заказчику либо в производство конструкторской, технологической и проектной документации, не соответствующей требованиям стандартов и технических условий по качеству продукции или требованиям стандартов на технологические процессы;

– несоблюдение стандартов и технических условий при транспортировании, хранении и использовании продукции, если это повлекло снижение качества, порчу или сверхнормативные потери.

Уголовный кодекс РСФСР (1960 г.) предусматривал уголовную ответственность за неоднократный или в крупных размерах выпуск из промышленного предприятия недоброкачественной или не соответствующей стандартам либо техническим условиям или некомплектной продукции (ст. 152). А кроме того, в отличие от предыдущих актов, он устанавливал ответственность за неоднократный или в крупных размерах выпуск в продажу в торговых предприятиях заведомо недоброкачественных, нестандартных или некомплектных товаров (ст. 157). При этом к недоброкачественной относилась продукция, которая не могла быть использована по назначению или не выдержала установленных для нее гарантийных сроков эксплуатации либо хранения или гарантийных показателей и которая полностью или без существенной переработки не могла быть использована по назначению. К нестандартной относилась продукция, не соответствующая требованиям государственных стандартов или технических условий, – независимо от того, могла ли такая продукция быть использована по назначению. Таким образом, для данного периода характерно применение как административной, так и уголовной ответственности за нарушения качественных показателей продукции, установленных в стандартах.

Во второй половине 1980-х гг. страна вступила на путь глубинных социальных, экономических и политических преобразований, которые также нашли свое отражение в законодательстве о стандартизации. Постановление Совмина СССР от 21 апреля 1988 г. № 489 «О перестройке деятельности и организационной структуры Государственного комитета СССР по стандартам» упразднило отраслевые нормативно-технические документы, установив два уровня нормативно-технической документации – государствен-

ные (республиканские) стандарты и технические условия. Предприятиям впервые предоставлялось право самостоятельно утверждать по согласованию с потребителем технические условия, технические описания, образцы-эталоны и другую аналогичную документацию, необходимую для выпуска продукции. При этом подчеркивалось: параметры конкретной продукции, устанавливаемые в технических условиях, должны удовлетворять требования государственных стандартов и не уступать соответствующим показателям продукции лучших зарубежных фирм.

Знаковым, с точки зрения либерализации и децентрализации технического регулирования в стране, явилось Постановление Совмина СССР от 25 декабря 1990 г. № 1340 «О совершенствовании организации работы по стандартизации в СССР», установившее, что государственные и республиканские стандарты являются обязательными только в случае, если содержат требования к качеству продукции, обеспечивающие ее безопасность для жизни и здоровья населения, охрану окружающей среды, ее совместимость и взаимозаменяемость. Иные стандарты приобретают теперь рекомендательный характер. Одновременно предприятиям и объединениям было предоставлено право утверждать стандарты предприятий на выпускаемую продукцию.

Именно в этот период необходимо было правовыми средствами урегулировать отношения, возникающие между потребителями (с одной стороны) и изготовителями, продавцами (с другой стороны) при производстве и продаже товаров – в части обеспечения качества и безопасности производимой и реализуемой продукции. Поэтому в довольно короткий временной промежуток было принято сразу несколько законов: «О защите прав потребителей», «О стандартизации», «О сертификации продукции и услуг».

Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-I «О защите прав потребителей», определивший важнейшие права потребителя, одним из них провозглашает право на получение товаров, результатов работ и услуг надлежащего качества, т.е. продукции, соответствующей по качеству требованиям, установленным в стандартах, технических условиях, образцах или условиях договора. Если стандартами предусмотрены обязательные требования к качеству товара (работы, услуги), продавец (исполнитель) обязан передать потребителю товар

(выполнить работу, оказать услугу), соответствующий этим требованиям.

Новеллами данного закона был и разделение на законодательном уровне понятий и гарантий качества и безопасности товаров и придание этим понятиям равного правового статуса.

Однако не все требования государственных стандартов являются обязательными. Этот термин сформулирован в ст. 7 Закона РФ «О стандартизации», по которому к обязательным относятся требования, устанавливаемые для обеспечения безопасности продукции, работ и услуг для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества, для обеспечения технической и информационной совместимости, взаимозаменяемости продукции, единства методов их контроля и единства маркировки. Иначе говоря, обязательные требования стандартов – более широкое понятие, нежели понятие «показатели безопасности».

При анализе норм, содержащихся в трех перечисленных законах, можно сделать вывод, что они соотносятся между собой как целое и частное: Закон РФ «О защите прав потребителей» декларирует права потребителя на качество и безопасность товаров, а два других (кстати, принятых почти одновременно) детализируют пути достижения и обеспечения продекларированных прав.

В январе 2000 года принят Федеральный закон № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», который дает законодательное определение понятию «безопасность» – под ней понимается состояние обоснованной уверенности в том, что пищевые продукты при обычных условиях их использования не являются вредными и не представляют опасности для здоровья нынешнего и будущих поколений. Заметим, в дальнейшем это определение будет использовано с дополнениями в Федеральном законе «О техническом регулировании».

Действующее в данный период законодательство имело ряд существенных недостатков. Отсутствие четких критериев понятия нормативности документов по стандартизации приводит на практике к путанице в определении конкретных объектов государственного контроля и, в конечном счете, к ущемлению прав предприятий.

Таким образом, законодательство в сфере технического регулирования, не учитывая

преимущество складывавшейся на предприятиях десятилетиями системы локальных технических актов, породило правовой вакуум в части определения юридического значения огромного массива внутренних актов. Представляется, что дальнейшее развитие правового регулирования данной сферы должно опираться на богатейший опыт и исходить из существующих механизмов.

### Литература

1. Ершова, И. В. Стандартизация как элемент правового механизма технического регулирования в условиях экономической интеграции / И. В. Ершова // СПС «КонсультантПлюс».
2. Запорожец, А. М. Кодекс технического регулирования (к вопросу о его актуальности в Российской Федерации) / А. М. Запорожец // СПС «КонсультантПлюс».
3. Иванова, В. Н. Техничко-юридические нормы в системе правового воздействия на научно-технический прогресс / В. Н. Иванова // Правоведение. – 1983. – № 2. – С. 10–17.
4. Кашанина, Т. В. Частное право: учебник / Т. В. Кашанина. – М.: Эксмо, 2009. – 496 с.
5. Крылова, Г. Д. Основы стандартизации, сертификации и метрологии / Г. Д. Крылова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – 671 с.
6. Парций, Я. Е. Комментарий к Закону РФ «О защите прав потребителей» (постатейный) / Я. Е. Парций // СПС «КонсультантПлюс».
7. Парций, Я. Е. Требования к продукции: стандарты организаций или технические условия / Я. Е. Парций // СПС «Гарант».
8. Переверзева, Ю. В. Реформирование системы технического регулирования в России: дис. ... канд. экон. наук / Ю. В. Переверзева. – Ростов/н/Д, 2005. – 164 с.
9. Акопян, О. А. Правовое обеспечение промышленности: научно-практическое пособие / О. А. Акопян, В. А. Витушкин, Н. И. Карпова и др. – М.: Юриспруденция, 2010. – 244 с.
10. Пчелкин, А. В. Техничко-юридические нормы в современной России (проблемы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Пчелкин. – Н. Новгород, 2004. – 194 с.
11. Чапкевич, Л. Е. Качество и безопасность потребительских товаров: эволюция правового регулирования / Л. Е. Чапкевич // СПС «КонсультантПлюс».

12. Черданцев, А. Ф. Техничко-юридические нормы в советском праве: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / А. Ф. Черданцев. – Свердловск, 1963.– 194 с.

13. Черданцев, А. Ф. Понятие технико-юридических норм и их роль в формировании общественных отношений / А. Ф. Черданцев // Советское государство и право. – 1964. – № 7. – С. 134–138.

**Баукен Александр Амангельдинович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: bauken\_a@mail.ru.

**Петров Александр Васильевич** – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск.

*Статья поступила в редакцию 17 апреля 2014 г.*

---

**Bulletin of the South Ural State University**  
**Series "Law"**  
**2014, vol. 14, no. 3, pp. 7–13**

---

## **TO THE ISSUE OF LOCAL TECHNICAL REGULATION DYNAMICS IN RUSSIA**

**A. A. Bauken**

**South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation,**

**A. V. Petrov**

**South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation**

The article is devoted to the history of local technical regulation. The main stages of evolution of local technical and legal acts, their place in the system of standard and legal regulation are given. Special attention is paid to sanctions for violation of local technical norms. The article highlights the problem of a ratio of the centralized and decentralized technical and legal regulation. The authors consider the problem of the absence of terminological continuity in technical legislation.

*Keywords: history of legal technical regulation, local acts, technical legal norms, standardization.*

### **References**

1. Ershova I. V. *Standartizatsiya kak element pravovogo mekhanizma tekhnicheskogo regulirovaniya v usloviyakh ekonomicheskoy integratsii* [Standardization as an element of a legal mechanism technical regulation in terms of economic integration]. Legal-reference system «Konsul'tantplyus».

2. Zaporozhets A. M. *Kodeks tekhnicheskogo regulirovaniya (k voprosu o ego aktual'nosti v Rossiyskoy Federatsii)* [Codes of technical regulations (to the question of its relevance in the Russian Federation)]. Legal-reference system «Konsul'tantplyus».

3. Ivanova V. N. [legal technical norms in the system of legal influence on scientific and technological progress]. *Pravovedenie [Jurisprudence]*, 1983, no. 2, pp. 10–17. (in Russ.)

4. Kashanina T. V. *Chastnoe pravo* [Private Law]. Moscow, 2009, 496 p.

5. Krylova G. D. *Osnovy standartizatsii, sertifikatsii i metrologii* [Basis of standardization, metrology and certification]. Moscow, 2013, 671 p.

6. Partsiy Ya. E. *Kommentariy k Zakonu RF «O zashchite prav potrebiteley» (postateynny)* [Commentary to the Law «On Protection of Consumers' Rights» (itemized)]. Legal-reference system «Konsul'tantplyus».

7. Partsiy Ya. E. *Trebovaniya k produkcii: standarty organizatsiy ili tekhnicheskie usloviya* [Product Requirements: standards organizations or specifications]. Legal-reference system «Garant».
8. Pereverzeva Yu. V. *Reformirovanie sistemy tekhnicheskogo regulirovaniya v Rossii: dis. ... kand. ekon. nauk* [Reforming the system of technical regulation in Russia. Authors abstract. Diss. Kand.]. Rostov-na-Donu, 2005, 164 p.
9. Akopjan O. A., Vitushkin V. A., Karpova N. I. *Pravovoe obespechenie promyshlennosti : nauchno-prakticheskoe posobie* [Legal ensuring of Industry: Scientific and practical guide]. Moscow, 2010, 244 p.
10. Pchelkin A. V. *Tekhniko-yuridicheskie normy v sovremennoy Rossii (Problemy teorii i praktiki): dis. ... kand. jurid. nauk.* [Technical and legal norms in modern Russia (Theory and Practice) Authors abstract. Diss. Kand. (Law)]. N. Novgorod, 2004, 194 p.
11. Chapkevich L. E. *Kachestvo i bezopasnost' potrebitel'skikh tovarov: evolyutsiya pravovogo regulirovaniya* [Quality and safety of consumer goods: the evolution of legal regulation]. Legal-reference system «Konsul'tantplyus».
12. Cherdantsev A. F. *Tekhniko-yuridicheskie normy v sovetskom prave: Avtoref. dis. ... kand. jurid.nauk* [Technical and legal norms in Soviet law. Authors abstract. Diss. Kand. (Law)]. Sverdlovsk, 1963, 194 p.
13. Cherdantsev A. F. [The concept of technical and legal norms and their role in shaping public relations]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo [Soviet state and law]*, 1964, no. 7, pp. 134–138. (in Russ.)

**Aleksander Amangeldinovich Bauken** – Candidate of Science (Law), Associate Professor of Theory and History of State and Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: bauken\_a@mail.ru.

**Aleksander Vasilievich Petrov** – Doctor of Law, Professor, Head of Theory and History of State and Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation.

*Received 17 April 2014.*