

УДК 340.13

**СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В ОБЛАСТИ КАЧЕСТВА****Аникиенко В.Н.***ФГАУ ВПО «Красноярский государственный аграрный университет», Красноярск,
e-mail: anikienko2@mail.ru*

В статье даны основные термины и понятия в области правового регулирования качества пищевых продуктов. Проведен сравнительный анализ основных понятий государственного контроля и надзора из действующих федеральных законов и принятых в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Технических Регламентов, касающихся вопросов в области обеспечения качества пищевых продуктов. А так же рассматриваются способы подтверждения соответствия продукции на соответствие нормативным документам.

Ключевые слова: надзор, контроль, качество**COMPARATIVE ANALYSIS OF BASIC CONCEPTS OF STATE CONTROL
AND SUPERVISION OF QUALITY****Anikienko V.N.***FGAU VPO «Krasnoyarsk State Agrarian University», Krasnoyarsk, e-mail: anikienko2@mail.ru*

The article describes the basic terms and concepts in the field of legal regulation of food quality. A comparative analysis of the basic concepts of control and supervision of the existing federal laws and adopted in accordance with the international treaties of the Russian Federation, technical regulations relating to the issues in the field of food quality. And also considered ways to conformity assessment of products for compliance with regulations.

Keywords: supervision, control and quality

В определении Международной организации стандартизации (ISO) термин «качество» – это «совокупность характеристик объекта, относящихся к его способности удовлетворять установленные и предполагаемые потребности».

Надзор – одна из форм деятельности различных государственных органов по обеспечению законности.

Контроль – одна из основных функций системы управления. Контроль осуществляется на основе наблюдения за поведением управляемой системы с целью обеспечения оптимального функционирования последней (измерение достигнутых результатов и сопоставление их с ожидаемыми результатами). На основе данных контроля осуществляется адаптация системы, то есть принятие оптимизирующих управленческих решений. Контролем называют процесс наблюдения за кем-либо или чем-либо с целью проверки.

Цель исследования: провести сравнительный анализ основных понятий государственного контроля и надзора в области качества пищевых продуктов.

Материал и методы исследования: составляют общенаучные, специальные и частные методы познания. В их числе: историко-правовой метод, метод сравнительного правоведения, логический метод, метод классификации, функциональный метод, формально-юридический метод, статистический метод.

**Результаты исследования
и их обсуждение**

Основные термины и понятия в области контроля (надзора) качества пищевых продуктов приведены в основных Федеральных Законах регулирующих данные отношения «О качестве и безопасности пищевых продуктов» № 29-ФЗ от 02.01.2000 [1], «О техническом регулировании» №184-ФЗ от 27.12.2002 [2], «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» № 294-ФЗ от 26.12.2008 [3].

Основные понятия, применяемые при государственном регулировании отношений в области качества пищевых продуктов приведены в Федеральном Законе «О качестве и безопасности пищевых продуктов» в статье 1; и в Федеральном Законе № 184-ФЗ от 27.12.2002 «О техническом регулировании» в статье 2.

Наиболее важными понятиями являются «качество пищевых продуктов», под которым понимается совокупность характеристик пищевых продуктов, способных удовлетворять потребности человека в пище при обычных условиях их использования; и «безопасность пищевых продуктов» – это состояние обоснованной уверенности в том, что пищевые продукты при обычных условиях их использования не яв-

ляются вредными и не представляют опасности для здоровья нынешнего и будущих поколений.

Надо отметить, что ранее в законодательстве имелись и иные определения содержания этих терминов. Так, Федеральный закон № 183-ФЗ от 05.12.1998 «О государственном контроле за качеством и рациональным использованием зерна и продуктов его переработки» [4] (утратил силу в настоящее время) определял качество указанных продуктов как совокупность их потребительских свойств, соответствующих требованиям государственных стандартов, технических условий, санитарных и ветеринарных правил и норм, гигиенических нормативов и других нормативных документов.

Под нормативными документами в Федеральном законе «О качестве и безопасности пищевых продуктов» понимаются государственные стандарты, санитарные и ветеринарные правила и нормы, устанавливающие требования к качеству и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий; контролю за их качеством и безопасностью; условиям их изготовления, хранения, перевозок, реализации и использования; утилизации или уничтожения некачественных, опасных товаров.

Приведенный перечень нормативных документов совпадает с перечнем, данным в понятии «стандарт», используемом в Законе РФ № 2300-1 от 07.02.1992 «О защите прав потребителей» [5]. К сожалению, понятие нормативного документа не содержит одного важного указания, имеющегося в упомянутом понятии стандарта, о том, что речь идет лишь об общеобязательных требованиях, устанавливаемых нормативными документами. Значение этого указания понятно, поскольку, например, государственные стандарты, наряду с обязательными, имеют и рекомендуемые показатели, несоблюдение которых само по себе не исключает права на реализацию товаров.

Не имеющие всеобщей обязательности требования к качеству продуктов устанавливаются не в нормативных документах, утверждаемых уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, а в технических документах, утверждаемых изготовителями продуктов.

Технические документы должны содержать (соответствовать) обязательные требования нормативных документов. Несоблюдение требований технических документов, не являющихся государственными нормами, само по себе не влечет ответственности перед государством, не

влечет признания продуктов некачественными и опасными, не подлежащими реализации, хранению и перевозке (кроме случаев явной недоброкачественности или фальсификации). В этом случае применяются меры гражданско-правовой ответственности соответствующими сторонами договорных отношений, а также меры административной ответственности, если допущены злоупотребления.

Таким образом, под несоответствием требованиям нормативных документов следует понимать несоответствие их обязательным требованиям [6].

Под явными признаками недоброкачественности пищевых продуктов, очевидно, следует понимать несоответствие органолептическим признакам (цвет, запах, консистенция и т.п.), предусмотренным нормативной и технической документацией, а также требованиями, обычно предъявляемыми к определенным продуктам. Несомненную помощь в определении упомянутых признаков могут оказать Правила проведения сертификации пищевых продуктов и продовольственного сырья, утвержденные Постановлением Госстандарта России от 28 апреля 1999 года № 21 [7]. К этим Правилам приложены Порядки сертификации одиннадцати групп однородной продукции, которые предусматривают, в частности, показатели, подлежащие подтверждению при идентификации продукции, в том числе органолептические.

Декларирование соответствия – форма подтверждения соответствия продукции требованиям технических регламентов, соответственно декларация о соответствии – документ, удостоверяющий соответствие выпускаемой в обращение продукции требованиям технических регламентов.

Подтверждение соответствия – документальное удостоверение соответствия продукции или иных объектов, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводов правил или условиям договоров. Форма подтверждения соответствия – определенный порядок документального удостоверения соответствия продукции или иных объектов, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг

требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров.

Ранее закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» устанавливал обязательность наличия удостоверения качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий – документ, в котором изготовитель удостоверяет соответствие качества и безопасности каждой партии пищевых продуктов, материалов и изделий требованиям нормативных, технических документов. Однако с принятием Федерального закона от 19.07.2011 № 248-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией положений Федерального закона «О техническом регулировании» [8] данное положение утратило силу.

Представляется, что это произошло в силу причин, описанных в литературе: «Употребление в законодательстве последнего наименования является нецелесообразным и даже вредным, поскольку может быть спутано с сертификатом соответствия. Например, упоминавшийся Федеральный закон о зерне, применяющий понятие сертификата качества, определяет его как документ, подтверждающий соответствие качества зерна и продуктов его переработки требованиям нормативных документов, в число которых включает и технические условия. Поэтому установление в Законе о пище наименования документа изготовителя о качестве продукции – удостоверения качества и безопасности – должно быть оценено неоднозначно. С одной стороны, замена «сертификата» на «удостоверение» должна оцениваться положительно. С другой стороны, употребление в названии документа слова «безопасность» является нежелательным, так как безопасность продукта может быть подтверждена изготовителем только с помощью другого документа – декларации о соответствии. Поэтому документ должен называться «удостоверение качества (о качестве)» [6]. Однако, такого документа как «удостоверение качества (о качестве)» в законодательстве не появилось. Хотя предприятия выдают такой внутренний документ.

В литературе и практике обсуждается вопрос – если информация о продуктах не была умышленно искажена, то являются ли они сфальсифицированными? Парций Я.Е. в указанной работе пишет, что не может. Но в то же время И.Н. Соловьев пишет, что сфальсифицированной является продукция, реализуемая «...под видом известных потребителям торговых марок, вводящая потребителя в заблуждение относительно

ее качества и потребительских свойств, произведенная с нарушением санитарных норм и (или) технологии производства, наносящая ущерб добросовестному производителю и потребителям» [9] – то есть исключает признак умышленного сокрытия информации, указывая только на ее объективную недостоверность.

Следует отметить, что в средствах массовой информации, в юридической литературе, в принимаемых по данной проблеме нормативных документах понятия «контрафактная» и «фальсифицированная продукция» употребляются одновременно и зачастую воспринимаются как синонимы. С юридической точки зрения это два разных понятия.

Последним основанием для признания продуктов некачественными и опасными, не подлежащими реализации является отсутствие обязательной маркировки или информации, предусмотренных законом или государственным стандартом. Содержание указанной информации определено ст. 8 – 10 Закона РФ «О защите прав потребителей» [10], «ГОСТ Р 51074-2003. Национальный стандарт Российской Федерации «Продукты пищевые. Информация для потребителя. Общие требования», утвержден Постановлением Госстандарта России от 29.12.2003 № 401-ст [11].

В связи с созданием Таможенного союза и принятием Решения Комиссии Таможенного союза от 15 июля 2011 г. № 711 «Положение о едином знаке обращения продукции на рынке государств – членов Таможенного союза» [17]. Согласно п.4 изготовители (поставщики) продукции имеют право маркирования ее единым знаком обращения, если продукция прошла все установленные соответствующим (и) техническим (и) регламентом (ами) Таможенного союза процедуры оценки (подтверждения) соответствия на территории любой из Сторон, что подтверждено документами, предусмотренными для соответствующих форм оценки соответствия в Таможенном союзе.

Данный знак не является специальным защищенным знаком и наносится в информационных целях.

Маркировка знаком обращения на рынке осуществляется заявителем самостоятельно любым удобным для него способом. Особенности маркировки продукции знаком обращения на рынке устанавливаются техническими регламентами.

При этом, в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» наличие свидетельства о государственной

регистрации не является основанием для нанесения на этикетку Знака обращения [2].

Соблюдение всех вышеуказанных правил, и наличие соответствующих документов является предметом для государственного контроля и надзора.

Здесь надо указать, что законодательство не различает понятия «контроля» и «надзора», хотя в теории административного права эти понятия отличаются.

На сегодняшний день существует множество точек зрения на содержание понятия «контроль (надзор)» [14]. Ю.М. Козлов включает в контроль следующие компоненты: наблюдение за функционированием соответствующего подконтрольного объекта; получение объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины; принятие мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины; выявление причин и условий, способствующих правонарушениям; принятие мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины [14].

Контроль (надзор) по сути, он представляет из себя наблюдение за деятельностью субъектов права с целью проверки соответствия их деяний нормам действующего законодательства. Надзор проверяет соблюдение законов, исключая всякую оценку целесообразности деятельности поднадзорного субъекта. Надзор, в отличие от контроля, не предусматривает прямого вмешательства в отношении поднадзорного субъекта. Надзор – это всегда наблюдение за соответствием форме, тогда как контроль предполагает решение гораздо более разнообразных задач [15].

Общий контроль выполняет функцию предупреждения правонарушений и служит основой для проведения специального контроля.

По характеру деятельности контроль и надзор подразделяются на общий и специализированный.

В зависимости от времени осуществления контроля (надзора) различают контроль предварительный, текущий и последующий.

Предварительный контроль осуществляется перед принятием подконтрольным органом управленческого решения или совершением какого-либо действия. Например, предварительный контроль может осуществляться перед регистрацией политической партии в качестве юридического лица в целях проверки соответствия политической партии действующему законодательству.

Текущий контроль осуществляется в течение всего периода функционирования подконтрольного органа, например, проверка соответствия предприятий общественного питания санитарно-эпидемиологическим требованиям или наблюдение за техническим состоянием эксплуатируемых средств общественного транспорта.

Последующий контроль осуществляется после принятия решения или совершения действия подконтрольным органом. Оцениваются не только соответствие решения или действия требованиям действующего законодательства, но и целесообразность, обоснованность и эффективность принятых действий. Например, последующий контроль осуществляется органами прокуратуры при проверке деятельности следователя в ходе проведения следствия по уголовному делу [16].

Выводы

Для целей настоящей статьи нами исследуется как предварительный контроль – который осуществляется при прохождении процедуры подтверждения соответствия пищевых продуктов требованиям безопасности и качества; так и последующий контроль – проводимый в виде проверок административными органами деятельности лиц, которые работают в области производства и оборота пищевых продуктов.

Таким образом, данное законоположение не противоречит закону «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», а дополняет его, указывая предмет контроля (надзора).

Данной терминологией пользуются как товаропроизводители, так и органы, осуществляющие контрольно-надзорные функции в указанной сфере. В целом использование единой терминологии способствует лучшему исполнению законов и в перспективе влияет на улучшение качества выпускаемой продукции. Однако в настоящее время приходится констатировать отсутствие унифицированной системы понятий в области качества и безопасности пищевых продуктов, а так же в области контроля и надзора, кроме того, разбросанность смежных понятий по разным нормативным актам, что затрудняет их понимание и применение.

Список литературы

1. О качестве и безопасности пищевых продуктов: ФЗ от 02.01.2000 № 29-ФЗ // СЗ РФ. 2000. №2. Ст. 150.
2. О техническом регулировании: ФЗ от 27.12.2002 №184-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 52. Ч. 1. Ст. 5140.
3. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6249.

4. СЗ РФ. 1998. № 49. Ст. 5970.
5. СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140. Вопрос о соотношении Закона о защите прав потребителей и закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» является спорным в литературе. См., например: Парций Я.Е. Правила торговли. Комментарий законодательства. Доступ из справ.-правовой системы Консультант Плюс. – 2002.
6. Парций Я.Е. Правила торговли. Комментарий законодательства. Доступ из справ.-правовой системы Консультант Плюс. – 2002.
7. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 25.
8. СЗ РФ. 2011. № 30. Ч. 1. Ст. 4596.
9. Соловьев И.Н. Налоговые преступления в торговле. Комментарий к проверкам и уголовным делам // Налоговый вестник. 2001. – № 6. Приведено по: Журавлев М., Журавлева Е. Актуальные вопросы судебной практики по уголовным делам о мошенничестве // Уголовное право. 2008. – №3.
10. СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140.
11. Национальные стандарты. 2007. – № 9.
12. О Знаке обращения на рынке: информационное письмо Ростехрегулирования от 06.04.2009 № 130-42/1098 // Вестник Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии. 2009. – №4.
13. См., напр.: Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. М., 1975. О видах контроля и надзора см.: Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. – М., 1974. – С. 8; Овсянко Д.М. Административное право. – М., 1995. – С. 80–84 и др.
14. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. – М., 2001. – С. 297. Приведено по: Терентьев И.А. Общая характеристика контроля и надзора, осуществляемого органами государственной власти // Административное право и процесс. – 2012. – № 11. – С. 70–72.
15. Терентьев И.А. Общая характеристика контроля и надзора, осуществляемого органами государственной власти // Административное право и процесс. – 2012. – № 11. – С. 70–72.
16. Административная юрисдикция налоговых органов: учебник / под ред. М.А. Лапиной. – М., 2012. – С. 25–27.