

На правах рукописи

Оref

Чернова Ольга Анатольевна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАЧЕСТВА
ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ ТОВАРОВ**

Специальность 12.00.14. «административное право;
финансовое право; информационное право»

А в т о р е ф е р а т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Хабаровск – 2002

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин
Дальневосточного юридического института Хабаровского государственного
технического университета

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент В.Е. Степенко

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
А.Г. Пархоменко;

кандидат юридических наук З.Ф. Софрина

Ведущая организация: Управление Государственной инспекции по торговле,
качеству товаров и защите прав потребителей по
Хабаровскому краю Министерства экономического
развития и торговли

Защита состоится «30» мая 2002 г. в 12⁰⁰ часов на заседании диссертационного
совета К 212.294.01 по защите диссертации на соискание ученой степени кандидата
юридических наук при Хабаровском государственном техническом университете по
адресу 680035, Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 136.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Хабаровского
государственного технического университета.

Автореферат разослан «26» апреля 2002 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук,
доцент



Аникиенко С.А.

2002-A
11219

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

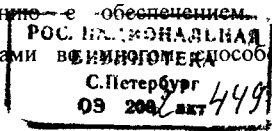
Актуальность темы диссертационного исследования

Проблема повышения эффективности регулирования качества товаров, в частности, продовольственных, в настоящее время приобретает все большую актуальность.

Проведенный анализ правовой и нормативной базы в области регулирования качества товаров, а также обобщение и изучение результатов деятельности региональных контролирующих органов позволили констатировать: действующий, недостаточно отрегулированный механизм управления качеством не позволяет органам контроля и надзора более эффективно осуществлять возложенные на них функции и выполнять поставленные перед ними задачи по защите прав и интересов потребителей. Для этого требуется дальнейшее совершенствование исполнительно-распорядительной деятельности федеральных и региональных органов власти и, прежде всего, контроля и надзора в сфере обеспечения качества товаров. Выявить и прекратить реализацию недоброкачественных и фальсифицированных товаров удастся во многих случаях только в процессе осуществления проверочных мероприятий со стороны контролирующих органов.

Качество товаров, поступающих на российский продовольственный рынок от иностранных и отечественных производителей, далеко не всегда отвечает обязательным требованиям стандартов. Несмотря на многочисленные проверки со стороны контролирующих органов и довольно жесткие санкции, предусмотренные действующим законодательством за торговлю некачественными товарами, обстановка, сложившаяся на потребительском рынке в Хабаровском крае и в целом по России, оставляет желать лучшего. Кроме того, государственная экономическая политика, направленная на сокращение административного вмешательства в хозяйственную деятельность организаций и индивидуальных предпринимателей, занимающихся производством, реализацией и поставкой продовольственных товаров, в том числе путем сокращения количества контролирующих органов, сужения их полномочий, не позволит осуществлять необходимую защиту интересов и прав потребителей.

Неудовлетворительному положению с обеспечением населения страны качественными и безопасными товарами способствует проводимая



либерализация экономики и торговли, которая, при всех ее плюсах, в сложившейся экономической ситуации, существенно и во многом негативно влияет на положение дел в области качества товаров на потребительском рынке страны.

Стремление России вступить во Всемирную торговую организацию требует кардинальным образом пересмотреть и изменить действующий механизм государственного регулирования качества товаров. Данный механизм не соответствует международным правилам и нормам, а потому создаются дополнительные препятствия при экспорте и импорте товаров.

В работе исследуется сущность административно-правового регулирования качества товаров и его роль в обеспечении защиты прав потребителей на безопасные для жизни и здоровья продукты питания. Ведь именно продовольственные товары, качество которых не соответствует установленным требованиям, могут представлять потенциальную опасность для жизни и здоровья граждан и, прежде всего, социально незащищенных слоев населения. Формами административно-правового регулирования являются разработка первоочередных задач государственного регулирования общественных отношений, возникающих между органами государственной власти, производителями (продавцами, поставщиками) и потребителями пищевых продуктов по поводу обеспечения качества товаров, построение организационно-функциональной системы специально уполномоченных государственных органов в данной области; определение основополагающих функций управленческой деятельности в сфере государственного управления качеством товаров. Исследование названных направлений в деятельности органов государственного управления качеством продуктов питания и определяет актуальность предпринятого диссертационного исследования.

Объектом диссертационного исследования являются административно-правовые отношения, возникающие между специально уполномоченными органами исполнительной власти, производителями (поставщиками) и потребителями по поводу обеспечения качества и безопасности продовольственных товаров.

Предмет диссертационного исследования

В качестве предмета диссертационной работы выступает содержание административно-правового регулирования в сфере обеспечения качества продовольственных товаров.

Цель диссертационного исследования заключается в методологическом и теоретическом обосновании необходимости повышения эффективности и действенности административно-правовых форм и методов, реализуемых в рамках осуществления государственно-управленческой деятельности, направленной на регулирование качества и безопасности продовольствия, посредством реализации мер административного принуждения специально уполномоченными органами государственного контроля и надзора в процессе защиты прав потребителей

Для достижения указанной цели решаются следующие задачи:

- исследование природы и сущности категории качества продукции как объекта правового регулирования;
- выявление специфических черт государственного управления в сфере регулирования качества продовольственных товаров, а также особенностей реализуемых государственными органами федерального и регионального уровня форм и методов осуществления исполнительно-распорядительной деятельности в данной области, обусловленных сложившейся экономической ситуацией;
- изучение законодательной базы, направленной на регулирование отношений, возникающих между субъектами управленческой деятельности, хозяйствующими субъектами и потребителями по поводу выпуска и последующей реализации продукции;
- исследование системы органов государственного управления качеством продовольственных товаров в общем и системы органов государственного контроля и надзора за обеспечением качества и безопасности пищевых продуктов, в частности;
- определение юридической сущности процесса правового обеспечения качества товаров и эффективности реализуемых в практической деятельности государственными органами мер административного принуждения;
- исследование вопросов обеспечения законности в деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих производство и реализацию пищевых продуктов;
- проведение анализа результатов практической деятельности контролирующих органов в области обеспечения качества товаров;
- разработка и обоснование предложений и рекомендаций по совершенствованию организации механизма государственного регулирования

качества товаров путем повышения эффективности правоохранительной деятельности в данной сфере

Теоретические и методологические основы диссертации

При всей важности проблемы обеспечения качества и безопасности продовольственных товаров путем действенной государственно-управленческой деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти на данном этапе экономического развития страны, комплексные исследования, посвященные административно-правовому регулированию качества товаров, и в том числе продовольственных, особенно применительно к современному периоду, практически отсутствуют. Ее детальный анализ в научной литературе осуществлялся в 60-80-х годах XX века

В ходе исследования автором широко использовались общетеоретические положения, изложенные в трудах ученых-административистов, цивилистов экономистов, а также в технической литературе, было проанализировано действующее федеральное и региональное законодательство, исторический и зарубежный опыт управления качеством продукции.

Общетеоретические вопросы осуществления государственного управления, изучение функций, форм и методов исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов получили освещение в трудах таких ученых-административистов, как В.Б.Аверьянова, Г.В.Атаманчука, И.Л.Бачило, А.П.Лончакова, А.Е.Лунева, В.М.Марчука, Ю.М.Козлова, Г.И.Петрова, Ю.А.Тихомирова, Ц.А.Ямпольской и других.

Проблемам государственного управления качеством продукции уделялось достаточно много внимания в научной юридической, экономической и технической литературе. Содержательная сторона данных вопросов, рассматриваемых и анализируемых в диссертации, нашла свое освещение в работах, посвященных административно-правовым, гражданско-правовым, технико-экономическим аспектам обеспечения качества продукции. В частности, различные аспекты государственного управления качеством продукции разрабатывали Л.И.Брославский, М.Б.Емельянова, А.М.Запорожец, А.А.Кармолицкий, Ю.М.Козлов, А.П.Лончаков, В.И.Новоселов, В.М.Огрызков, В.Ф.Опрышко, Н.И.Побежимова

Гражданско-правовые вопросы регулирования качества рассматривались Н.А.Бариновым, В.С.Белых, В.П.Грибановым, И.А.Зениным, Н.М.Кониным, М.Н.Семякиным, В.С.Шелестовым.

Вопросы обеспечения качества на уровне предприятия освещались юристами Л.Г.Коняхиным, А.Р.Саркисовым, С.Д.Цыпкиным, Н.П.Черноморченко, С.К.Юдельсоном

Технико-экономические проблемы понятия качества и вопросы его обеспечения нашли отражение в монографиях И.П.Бардина, Л.И.Берга, В.В.Бойцова, О.А.Семина, З.И.Цунца, Г.Д.Крыловой, М.В.Латышева, А.Г.Сергеева и других

Вопросы связанные с юридической сущностью и особенностями конкретных видов административно-правовых средств принуждения, рассмотрены в работах Д.Н.Бахраха, А.К.Блажко, Р.Ф.Васильева, И.И.Веремеенко, И.А.Галагана, К.Ф.Гуценко, Е.В. Додина, М.И.Еропкина, А.П.Клюшниченко, А.П.Коренсва, Ю.М.Козлова, А.П.Лончакова, А.Е.Лунева, В.М.Манохина, Г.И.Петрова, Ю.С.Рябова, М.С.Студеникиной, О.М.Якубы и других авторов

Исследование административно-правовых отношений, составляющих предмет диссертационной работы, осуществлялось на основе общепринятого диалектического метода познания и вытекающих из него частнонаучных методов: формально-логического, статистического, сравнительно-правового, системно-структурного, анализа и синтеза, исторического и других.

Научная новизна и практическая значимость результатов исследования состоит в том, что диссертационная работа представляет собой специальное правовое исследование государственно-управленческой деятельности в области обеспечения качества продовольственных товаров, осуществляемой путем применения различных форм и методов государственного регулирования на опыте работы Хабаровского краевого управления государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей. Новизна исследования связывается с комплексным освещением основных вопросов регулирования качества, в частности проблем функционирования системы государственных органов управления качеством продовольственных товаров, обеспечения законности в данной сфере правового регулирования. анализа функций, форм и методов, используемых специально уполномоченными субъектами управления в процессе осуществляемой деятельности. Диссертация представляет собой опыт изучения проблем обеспечения качества

пищевых продуктов на территории Хабаровского края. Практическая значимость результатов исследования заключается в обосновании выводов и предложений по совершенствованию деятельности контролирующих органов, обеспечивающих защиту прав потребителей.

Апробация результатов исследования

Теоретические выводы и предложения, изложенные в диссертационном исследовании, были апробированы на:

- 1) региональной межвузовской научно-практической конференции «Совершенствование деятельности ОВД в современных условиях»;
- 2) региональной научно-практической конференции «Проблемы защиты прав и свобод человека и гражданина современной России и стран Азиатско-тихоокеанского региона»;
- 3) межрегиональных научно-практических конференциях «Теория и практика разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти», «Власть и общество на Востоке России», «Экономика, управление и право на Востоке России»;
- 4) четвертом международном форуме студентов и молодых ученых стран АТР

Материалы и положения диссертационного исследования легли в основу теоретических сообщений и научно-практических рефератов студентов, а также использовались в дипломных проектах выпускников ДВЮИ.

Положения, выносимые на защиту

Осмысление теоретических вопросов и складывающейся практики в деятельности государственных органов в сфере обеспечения качества пищевых продуктов позволяет автору представить на защиту ряд выводов и предложений направленных на совершенствование государственного регулирования в сфере обеспечения качества товаров.

- предлагается возможная формулировка понятия механизма государственного регулирования качества продовольственных товаров;

- исследуется значение и роль органов общей, межотраслевой и отраслевой компетенции в осуществлении исполнительно-распорядительной деятельности в сфере правового регулирования качества товаров,

- изучение административно-правовых и экономических методов управления качеством продовольственных товаров позволяет определить соотношение их

применения в зависимости от направлений деятельности хозяйствующих субъектов; отмечается необоснованное сужение применения административно-правовых методов; аргументируется необходимость активизации их использования в сфере обеспечения соблюдения законодательства о сертификации, стандартизации в области защиты прав потребителей, соблюдения санитарных и ветеринарных правил и норм, гигиенических нормативов хозяйствующими субъектами, осуществляющими производство и реализацию продуктов питания;

- предлагается расширение полномочий ряда контролирующих органов в сфере обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, основанное на соотношении полномочий, предоставленных органам административной юрисдикции;

- в целях обеспечения и укрепления законности в государственном управлении качеством продовольственных товаров обосновывается необходимость четкого определения и законодательного закрепления полномочий контролирующих государственных и муниципальных органов с исключением возможности их дублирования;

- предлагается внесение ряда дополнений в законодательные акты Российской Федерации

Объем и структура диссертационного исследования

Структура и объем диссертации определены задачами и логикой проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения, списка нормативно-правовых актов, литературы и приложений.

Исследование выполнено в объеме, соответствующем требованиям, предъявляемым к кандидатским диссертациям.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются объект, предмет, цель и задачи диссертации, освещаются вопросы ее теоретической разработанности, методологические основы, раскрываются научная новизна и практическая значимость темы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся данные об апробации диссертационного исследования

Первая глава «Административно-правовая организация механизма управления качеством продовольственных товаров» посвящена рассмотрению качества как правовой категории, форм и методов воздействия в сфере регулирования качества пищевых продуктов, а также порядку осуществления сертификации товаров

В первом параграфе «Категория качества как сфера правового регулирования» исследуются существующие в юридической, экономической, технической и иной специальной литературе подходы к рассмотрению и осмыслению категории «качество продукции». Сделан вывод о том, что в юридической литературе до сих пор не выработано единого понятия «качество продукции». В специальной литературе (экономической, технической, юридической) предлагаются различные определения данного понятия, и наблюдается разностороннее употребление этого термина. Однако, в соответствии с юридическим пониманием, термин «качество» определяется путем регламентации правовых требований и критериев оценки качественных характеристик продукции, устанавливаемых и закрепляемых в административно-правовых установлениях, достижение которых обеспечивается государством посредством экономических и административно-правовых способов воздействия на изготовителей, поставщиков и продавцов продукции.

В работе поддерживается мнение ученых, считающих, что технико-экономическое содержание качества продукции, раскрывающее полезные свойства вещи, способные удовлетворить определенные потребности потребителей в соответствии с ее назначением, должно быть обязательно дополнено юридическими требованиями и нормами, предъявляемыми к качеству. Полагаем, что наибольшее признание и распространение в правовой литературе получило определение, согласно которому под качеством понимается степень соответствия существенных потребительских свойств продукции предъявляемым к ней требованиям, закрепленным стандартами, техническими условиями, условиями поставки, производства и реализации отдельных видов продукции, а также предусмотренных в установленных законом случаях хозяйственным договором.

Во втором параграфе «Особенности государственного управления качеством товаров» рассматривается сущность административно-правового регулирования качества продовольственных товаров и его роль в обеспечении защиты прав потребителей. Исходя из специфики определения качества продукции и проблем, связанных с его обеспечением, рассматривается организация государственного

управления качеством пищевых продуктов, а также анализируются административно-правовые средства и способы, применяемые государственными органами исполнительной власти в целях защиты законных интересов и прав потребителей. Являясь составной частью государственного управления экономикой, государственно-управленческая деятельность в сфере правового регулирования качества товаров должна быть основана на сочетании экономических и административно-правовых методов регулирования деятельности хозяйствующих субъектов.

В целях всестороннего и глубокого раскрытия содержания государственно-управленческой деятельности в области обеспечения качества и безопасности продовольственных товаров, проанализированы функции, осуществляемые государственными органами в процессе деятельности, направленной на поддержание и обеспечение должного уровня качества пищевых продуктов. Немаловажное значение уделяется государственному регулированию качества пищевых продуктов, предлагается определение механизма государственного регулирования в области обеспечения качества товаров, раскрываются его особенности и характерные черты.

В диссертации рассматриваются такие формы государственного регулирования качества товаров как:

- государственное нормирование;
- государственная регистрация;
- аккредитация органов по сертификации и испытательных лабораторий;
- лицензирование работ по обязательной сертификации, деятельности по применению знаков соответствия, отдельных видов деятельности по изготовлению и обороту пищевых продуктов, оптовой торговле пищевыми продуктами;
- оценка и подтверждение соответствия качества продовольственных товаров установленным требованиям.

Приведен мировой и отечественный опыт применения методов обеспечения потребителей качественными и безопасными для их жизни и здоровья пищевыми продуктами и предотвращения попадания на рынок недоброкачественной продукции. Раскрывается механизм обязательного подтверждения соответствия качества товаров установленным требованиям; добровольной сертификации и декларирования изготовителем соответствия продукции заявленному качеству; государственного надзора и контроля за соблюдением стандартов, технических условий, правил

реализации продовольствия; осуществления деятельности за безопасностью продукции органами санитарного и ветеринарного надзора. По нашему мнению, в переходный период развития рыночных экономических отношений не следует недооценивать значение и роль применения административно-правовых методов в сфере управления качеством товаров.

Среди многочисленных методов государственного регулирования качества продовольственных товаров, на наш взгляд, приоритет должен быть отдан административно-правовым методам, применяемым в целях защиты потребителей от потенциально опасной продукции путем предотвращения попадания на потребительский рынок товаров, не соответствующих требованиям государственных стандартов, и пресечения дальнейшей реализации некачественной продукции. Повышению качества выпускаемой продукции могут способствовать складывающиеся на продовольственном рынке конкурентные отношения различных товаропроизводителей. Однако подобные отношения, стимулирующие выпуск продукции, отнюдь не гарантируют ее качество и безопасность для потребителя, что объясняется присутствием на отечественном рынке разной по качеству продукции. Неполнота или отсутствие полной и достоверной информации о качественных характеристиках товара не позволяют потребителю самостоятельно сделать компетентный выбор последнего. Поэтому обязанность по защите прав потребителей возлагается на государственные органы по сертификации и контролю за качеством товаров. Недостаточно обоснованными являются взгляды ряда специалистов, настаивающих на сужении сферы применения обязательной сертификации, ограничивая ее распространение только на опасные для жизни и здоровья потребителей технически сложные непродовольственные товары *Считаем, что обязательной сертификации должны подлежать все без исключения продукты питания, в особенности - детского*

В работе уделено внимание вопросам обеспечения качества импортируемых в Российскую Федерацию товаров, в связи с тем, что их доля на внутреннем рынке страны постоянно увеличивается.

В третьем параграфе «Система и правовое положение государственных органов в сфере регулирования качества продовольственных товаров» рассмотрен организационно-правовой статус органов общей, отраслевой и межотраслевой компетенции. Исходя из того, что государственное регулирование качества товаров

осуществляется не только на федеральном, но и региональном уровнях, в диссертационном исследовании рассматриваются вопросы разграничения полномочий в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также основополагающие полномочия региональных органов исполнительной власти в рассматриваемой области. Действующее законодательство определяет круг органов государственной власти и местного самоуправления, которые обладают соответствующими правами, позволяющими в пределах их компетенции обеспечить контроль за торговлей, качеством и безопасностью отечественных и импортируемых товаров, поступающих на российский продовольственный рынок. Сделан вывод, что эффективность и действенность любой деятельности в сфере обеспечения качества и безопасности продовольственных товаров во многом зависит от слаженности совместной работы государственных и муниципальных органов, осуществляющих контроль за торговлей, качеством товаров и обеспечивающих защиту прав потребителей

Во второй главе «Обеспечение законности при производстве и реализации продовольственных товаров» определяется место и роль контрольно-надзорной деятельности в предупреждении, выявлении и пресечении административных правонарушений в сфере предпринимательской деятельности по производству, выпуску и реализации пищевых продуктов. Раскрывается понятие, рассматриваются виды государственного контроля и административного надзора, мер принуждения, принимаемых в области обеспечения качества продуктов питания.

Отмечается, что деятельность государственных органов в сфере управления качеством пищевых продуктов, по своей юридической сущности является правоохранительной, так как главная цель ее осуществления заключается в охране прав и интересов потребителей посредством применения мер воздействия в строгом соответствии и при неуклонном соблюдении установленного порядка.

В первом параграфе «Понятие и виды государственного контроля за качеством товаров» раскрывается юридическая природа контроля как способа обеспечения законности в сфере государственного управления качеством товаров

Основываясь на определении, предложенном учеными-административистами Д.М.Овсянко, Л.Л.Поповым, делается вывод о том, что деятельность государственных органов по осуществлению государственного контроля в

рассматриваемой области заключается в том, что уполномоченные органы, используя организационно-правовые способы и средства, выявляют, нет ли в деятельности подконтрольных субъектов отклонений от норм действующего законодательства. При обнаружении таковых, устраняют их, восстанавливают нарушенные права потребителей, привлекают виновных к ответственности, принимают меры к предупреждению нарушений правил сертификации, аккредитации и торговли отдельными видами товаров.

К формам осуществления контрольной деятельности в области обеспечения качества товаров можно отнести проверочные мероприятия, экспертизу некачественных и представляющих опасность для жизни и здоровья потребителей продовольственных товаров, изъятых из оборота, наблюдение за действиями подконтрольного объекта по вопросам государственной регистрации, лицензирования, сертификации.

Анализ статистических данных по выявленным в ходе проверок правонарушениям показал, что наиболее распространенными из них являются:

- реализация товаров без сопроводительных документов, подтверждающих их качество (сертификатов соответствия, ветеринарных свидетельств, качественных удостоверений, гигиенических заключений);
- реализация товаров, в том числе продуктов питания, с незаверенными надлежащим образом копиями сертификатов и ветеринарными свидетельствами без печати ветеринарной службы; с истекшим сроком годности; пониженного качества в результате нарушения условий хранения и требований санитарных правил; без маркирования и без указания на этикетке, пачке, таре, упаковке информации о сертификации, юридическом адресе изготовителя, о способе обработки, а также без перевода на русский язык (при реализации импортных товаров).

Отмечено, что государственный контроль за качеством и безопасностью товаров, и в первую очередь продовольственных, приобретает в последнее время все большую социально-экономическую ориентацию и направлен на строгое соблюдение всеми субъектами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, норм и правил действующего законодательства по обеспечению безопасности жизни и здоровья потребителей, а также на предупреждение поступления на потребительский рынок некачественной продукции. В работе рассматривается правовой статус органов, осуществляющих государственный контроль в области обеспечения качества

и безопасности продовольственных товаров, а также значение и роль их работы по предупреждению, выявлению и прекращению дальнейшей реализации некачественной продукции.

Во втором параграфе «Государственный надзор в области обеспечения качества товаров» раскрываются характерные особенности административного надзора и критерии, позволяющие отличить его от контрольной деятельности.

В диссертации рассматривается деятельность компетентных органов государственного надзора, функции, права и обязанности их должностных лиц, анализируется порядок проведения контрольно-надзорных мероприятий. В связи с имеющимися недостатками в организации надзора за качеством и безопасностью продукции обращаем внимание на необходимость согласованности действий органов государственного ветеринарного и санитарного надзора в решении вопросов охраны здоровья населения от влияния некачественной продукции. Учитывая тот факт, что при осуществлении государственного санитарного и ветеринарного надзора имеет место дублирование полномочий соответствующих государственных органов, необходимо рационально использовать имеющиеся силы и средства в области обеспечения безопасности продовольственной продукции.

Приводятся примеры деятельности хозяйствующих субъектов, занимающихся реализацией продовольственных товаров и через призму административно-правового механизма раскрывается их правовой статус.

В третьем параграфе «Административно-принудительные меры в области государственного регулирования качества продовольственных товаров» отмечается, что при осуществлении государственной защиты прав потребителей на качественные продукты питания, большое внимание уделяется административно-правовым способам. К числу этих способов наряду с государственным регулированием в области обеспечения качества и безопасности товаров, относится применение мер по пресечению нарушений действующего законодательства и требований соблюдения нормативно-технических документов в сфере обеспечения качества товаров. К лицам, виновным в совершении указанных нарушений, применяются меры административной ответственности. Обеспечение качества отечественной продукции и импортируемых в Российскую Федерацию товаров осуществляется широким кругом компетентных государственных органов. Они призваны путем реализации возложенных на них полномочий выявлять в деятельности хозяйствующих субъектов

отклонения от норм законодательства в области обеспечения качества и безопасности товаров, устранять их, восстанавливать нарушенные при этом права потребителей, привлекать виновных лиц к ответственности. Компетентные органы должны принимать меры по предупреждению нарушений правил сертификации и продажи продовольственных товаров. В работе анализируются меры административной ответственности, применяемые к нарушителям, раскрываются проблемы, связанные с наложением такой санкции как конфискация незаконно находящихся в обороте товаров, а также сущность и значение изъятия некачественных товаров из оборота. Здесь же ставится вопрос об упущении в действующем законодательстве таких вопросов как:

- утилизация (уничтожение) некачественных пищевых продуктов;
- место содержания и сроки хранения изъятых из оборота некачественных продуктов питания.

В заключении диссертационного исследования излагаются основные выводы и предложения по совершенствованию административно-правового регулирования качества товаров.

1. На основе проведенного исследования, анализа и обобщения результатов деятельности контролирующих органов, обладающих полномочиями по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов, сделан вывод о том, что механизм государственного регулирования качества товаров показал недостаточную эффективность. Здесь же сделано заключение о несовершенстве действующего законодательства в области обеспечения качества и безопасности товаров. Исходя из того, что одной из основных обязанностей государства является обеспечение защиты граждан от опасной, не отвечающей требованиям качества и безопасности продукции, оно в лице компетентных органов исполнительной власти устанавливает правила оборота пищевой продукции. При несоблюдении соответствующих норм к хозяйствующим субъектам, осуществляющим производство и дальнейшую реализацию некачественных продовольственных товаров, государственные органы применяют административно-принудительные меры. Эти меры выражаются в пресечении незаконного оборота некачественных пищевых продуктов, путем их изъятия с последующим принятием решения об утилизации и уничтожении. В современных условиях продолжает возрастать значение и роль деятельности

контролирующих органов по выявлению и прекращению дальнейшей реализации некачественных продовольственных товаров.

2. На основании анализа и обобщения норм административного законодательства считаем необходимым расширить полномочия контролирующих и надзорных органов в сфере обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов. Например, в соответствии с положениями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, вступающего в действие с 1 июля 2002 года, правом изъятия товаров в качестве меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях обладают:

- органы внутренних дел – в случае нарушения законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей, торговли товарами, свободная реализация которых запрещена или ограничена, а также товарами ненадлежащего качества, реализации зерна и продуктов его переработки;

- органы государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей – в случае нарушения оборота этилового спирта, алкогольной или спиртосодержащей продукции, а также нарушения обязательных требований стандартов;

- органы, осуществляющие государственный контроль и надзор в сфере обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, а также органы внутренних дел и антимонопольный орган – в случае невыполнения в установленный срок выданных ими законных предписаний должностными, юридическими лицами, а также индивидуальными предпринимателями.

В соответствии с федеральным законом «О качестве и безопасности пищевых продуктов» специально уполномоченные государственные органы, в случае выявления в ходе проверочных мероприятий некачественных или фальсифицированных пищевых продуктов, вправе выдать предписание об изъятии их из оборота. И только в случае невыполнения выданных предписаний, в соответствии с нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, могут осуществить их изъятие самостоятельно в целях обеспечения производства по конкретному делу об административном правонарушении.

Представляется необходимым наделить должностных лиц государственных органов контроля и надзора в сфере обеспечения качества и безопасности продуктов

питания, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, полномочиями по осуществлению изъятия некачественных товаров, незаконно находящихся в обороте, в целях обеспечения производства по делу об административном правонарушении, в случаях выявления реализации таковых при проведении проверочных мероприятий. В частности, согласно нормам, содержащимся в пункте 63 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, должностные лица органов государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей правомочны в целях обеспечения производства об административном правонарушении изымать этиловый спирт, алкогольную или спиртосодержащую продукцию, не соответствующую требованиям государственных стандартов, санитарным нормам и гигиеническим нормативам, реализуемую с нарушением установленных правил продажи данного вида продукции. Они могут также производить изъятие некачественной продукции, которую ее владелец самостоятельно не снял с продажи по предписанию контролирующего органа. Поэтому целесообразно наделить должностных лиц государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей полномочиями по изъятию товаров ненадлежащего качества.

Считаем необходимым акцентировать внимание законодателя на решение проблемных вопросов, которое позволит активизировать правоохранительную деятельность государственных органов в сфере обеспечения качества и безопасности продовольственных товаров, а именно: предлагаем пересмотреть и дополнительно внести в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях следующие дополнения:

в п.20 ст. 28.3 «должностные лица органов, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор за обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия на объектах специального назначения, - об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7» дополнить «статьей 6.3, частью 2 статьи 14.4»,

в п. 63 ст. 28.3 «должностные лица органов государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей – об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6.14, 14.1, 14.3, 14.10 (и далее по тексту)» дополнить «статьями 14.4, 14.15».

3. Повышению эффективности контрольной деятельности будет способствовать также наделение органов государственного контроля и надзора, осуществляющих в соответствии с действующим законодательством полномочия по обеспечению качества и безопасности продовольственных товаров, правом изъятия из оборота продуктов питания: владелиц которых не может подтвердить их происхождение; имеющих явные признаки недоброкачества и представляющих в связи с этим угрозу жизни и здоровью человека; в отношении которых имеются обоснованные подозрения об их фальсификации; не имеющих установленных сроков годности или сроки годности которых истекли. В случае необходимости проводится их экспертиза, а также выносятся постановления об уничтожении некачественной продукции за счет средств изготовителя или продавца, допустивших реализацию недоброкачественных товаров. В связи с чем предлагается внести в нормативно-правовые акты, регламентирующие административно-правовой статус государственных органов, наделенных контрольными (надзорными) полномочиями в сфере обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, *дополнение, касающееся наделения данных органов правом на изъятие из оборота таких пищевых продуктов в качестве меры пресечения их дальнейшей реализации с последующим вынесением постановления о проведении экспертизы, уничтожении (утилизации) изъятой продукции.*

Вследствие этого целесообразно изложить статью 24 «Требования к изъятию из оборота некачественных и опасных пищевых продуктов, материалов и изделий» федерального закона от 02.01.2000 г. «О качестве и безопасности пищевых продуктов» в новой редакции. Данная статья: «1. Некачественные и опасные пищевые продукты... подлежат изъятию из оборота.

Владелец некачественных и (или) опасных пищевых продуктов...обязан изъять их из оборота самостоятельно или на основании предписания органов государственного надзора и контроля.

2. В случае, если владелец некачественных и (или) опасных пищевых продуктов...не принял меры по их изъятию из оборота, такие пищевые продукты . конфискуются в порядке, установленном законодательстве Российской Федерации.» *могла бы быть изложена следующим образом. «1 Некачественные и опасные пищевые продукты, материалы и изделия, имеющие явные признаки недоброкачества, не имеющие удостоверений качества и безопасности,*

документов изготовителя (поставщика), подтверждающих их происхождение, не имеющие установленных сроков годности, или сроки годности которых истекли, в отношении которых имеются обоснованные подозрения об их фальсификации не подлежат дальнейшей реализации, изымаются из оборота органами государственного надзора (контроля) в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов

2. Владелец некачественных и (или) опасных пищевых продуктов, материалов и изделий, не соответствующих требованиям нормативных документов, а также представленной информации; о которых отсутствует информация о государственной регистрации и подтверждении соответствия требованиям нормативных документов; не имеющих маркировки обязан изъять их из оборота самостоятельно или на основании предписания органов государственного контроля и надзора

В случае, если владелец некачественных и (или) опасных пищевых продуктов, материалов и изделий не принял меры по их изъятию из оборота, такие пищевые продукты, материалы и изделия конфискуются в порядке, установленном законодательстве Российской Федерации».

Однако в правоприменительной практике органов государственного контроля и надзора до сих пор остается недостаточно урегулированным вопрос о процедуре уничтожения или утилизации некачественных и опасных пищевых продуктов, изымаемых в целях обеспечения производства по делу об административном правонарушении или конфискуемых в судебном порядке в случае невыполнения предписаний (непринятия мер) владельцем некачественных продуктов по изъятию таковых из оборота. Законодательно не определены места временного хранения изъятых пищевых продуктов до момента их утилизации и уничтожения, предприятия, производящие утилизацию, отсутствует четкая регламентация ответственности владельца некачественных товаров в случае не обеспечения сохранности находящихся на хранении продуктов, а также несвоевременного выполнения (невыполнения) постановления органа государственного контроля (надзора) об утилизации (уничтожении) продукции. *Предлагается законодательно определить место временного хранения изъятых из оборота некачественных продуктов питания, а также произвести детальную регламентацию процедуры уничтожения (утилизации) такой продукции*

Данные предложения predeterminedены обстоятельствами объективной действительности и вносятся с целью реализации обеспечения защиты прав граждан на безопасные для жизни и здоровья продукты питания на более высоком качественном уровне.

4. Кроме того, в целях обеспечения и укрепления законности при осуществлении государственного управления качеством продовольственных товаров обосновывается необходимость устранения дублирования полномочий государственных и муниципальных органов, осуществляющих мероприятия по проверке соблюдения юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями правил продажи продовольственных товаров, сертификации в целях защиты прав потребителей.

Изложенные предложения были изучены, согласованы и нашли поддержку в ведущей организации - Хабаровском краевом управлении государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей

Основные положения диссертации изложены в публикациях:

1 Чернова О.А. Правоохранительная деятельность в сфере обеспечения качества товаров // «Совершенствование деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка и борьбе с правонарушениями» /Материалы региональной межвузовской научно-практической конференции «Совершенствование деятельности органов внутренних дел в современных условиях». – Хабаровск, 2001. Объем - 0,26 п.л.

2. Чернова О.А. Организационно-правовые основы государственного контроля в сфере обеспечения качества продовольственных товаров // «Организационно-правовые средства охраны общественного порядка и безопасности личности. Тезисы научных сообщений студентов и аспирантов ХГТУ ДВЮИ» – Хабаровск: ХГТУ, 2001. Объем - 0,19 п.л.

3. Chernova Olga. The state control over the food quality // Fourth International Young Scholars' Forum of the Asia-Pacific Region Countries. Part I. – Владивосток, 9-12 октября 2001 г. Объем - 0,09 п.л.

4. Чернова О.А. Разграничение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в сфере обеспечения качества и безопасности

продовольственных товаров // «Вертикаль власти: проблемы разграничения полномочий и предметов ведения: Сборник». – Хабаровск, 2001 г. Объем - 0,18 п.л.

5. Чернова О.А. Административно-правовой механизм обеспечения защиты прав граждан на качественные и безопасные продовольственные товары // «Проблемы защиты прав и свобод человека и гражданина современной России и стран Азиатско-Тихоокеанского региона». – Владивосток, 2001. Объем - 0,25 п.л.

6. Чернова О.А. Изъятие и конфискация некачественных продовольственных товаров как административно-правовые средства защиты прав граждан в сфере торговли // Материалы межрегиональной научно-практической конференции «Власть и общество на Востоке России: итоги десятилетия и перспективы развития» – Хабаровск: Изд-во ДВАГС, 2001. Объем - 0,28 п.л.

7. Чернова О.А. Административно-правовые формы и методы управленческой деятельности государственных органов в сфере обеспечения качества продовольственных товаров // Материалы научно-практической конференции молодых ученых ДВЮИ «Дальний Восток России на рубеже тысячелетий: политико-правовые проблемы». Вып. 2. – Хабаровск, 2002. Объем - 0,37 п.л.

8. Чернова О.А. Декларирование соответствия продукции установленным требованиям – новая форма подтверждения качества и безопасности продовольственных товаров // Материалы научно-практической конференции молодых ученых ДВЮИ «Дальний Восток России на рубеже тысячелетий: политико-правовые проблемы». Вып. 2. – Хабаровск, 2002. Объем - 0,14 п.л.

9. Чернова О.А. Административно-правовая организация государственного регулирования в сфере обеспечения качества и безопасности продовольственных товаров // Организационно-правовые и управленческие проблемы исполнительной власти в сфере экономики Дальневосточного федерального округа: Сборник научно-практических рефератов /Под ред А.П. Лончакова. Вып. 5. – Хабаровск: Изд-во ХГТУ, 2002. –Объем - 0,6 п.л.

Чернова Ольга Анатольевна

**Административно-правовая организация
государственного регулирования качества
продовольственных товаров**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Подписано в печать _____ Формат 60 x 84 1/16.
Бумага писчая. Гарнитура «Таймс». Печать офсетная. Усл. печ. л. 1,5.
Уч.-изд. л. 1,2. Тираж 100 экз. Заказ 41.

**Отдел оперативной полиграфии издательства
Хабаровского государственного технического университета**

#11219
2002-A

11219