

ПРОБЛЕМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕСОБЛЮДЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ БЕЗОПАСНОСТИ И КАЧЕСТВА ПРОДУКЦИИ В СФЕРЕ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В. В. Кванина,

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой предпринимательского и коммерческого права, Южно-Уральский юридический университет

Выявляется несоответствие между нормами Федерального закона «О техническом регулировании», с одной стороны, и нормами КоАП РФ, УК РФ, ГК РФ, с другой стороны, посвященными вопросам ответственности изготовителя, продавца, поставщика продукции, работ, услуг за несоблюдение требований безопасности и качества продукции в сфере технического регулирования.

Ключевые слова: *техническое регулирование, безопасность продукции, качество продукции, товаров, работ и услуг, административно-правовая ответственность, уголовно-правовая ответственность, гражданско-правовая ответственность.*

Техническое регулирование – условное понятие, включающее в себя: а) разработку, принятие, применение и исполнение обязательных требований к продукции, в том числе зданиям и сооружениям, или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации; б) разработку, принятие, применение и исполнение на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг; в) оценку соответствия (п. 1 ст. 1 Федерального закона «О техническом регулировании» от 27 января 2002 г. № 184-ФЗ¹, далее – ФЗ № 184).

ФЗ № 184 установил, что обязательные для применения и исполнения требования относятся только к безопасности продукции, которая должна быть закреплена в технических регламентах. Все остальные требования, касающиеся характеристики продукции, правил осуществления и характеристики процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг, отнесены к сфере стандартизации, в основе которой лежит принцип добровольности применения и исполнения стандартов. В стандартах же устанавливаются в

том числе требования к качеству продукции, работ и услуг.

Термин «продукция» в законодательстве о техническом регулировании означает результат деятельности, представленный в материально-вещественной форме и предназначенный для дальнейшего использования в хозяйственных и иных целях.

Технические регламенты могут приниматься в целях:

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

При этом технические регламенты устанавливают только минимально необходимые требования, обеспечивающие различные виды безопасности продукции или продукции и связанных с требованиями к продукции процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

В общих чертах об ответственности в сфере технического регулирования речь идет в ст. 36 ФЗ № 184. В ней обозначены основания наступления ответственности изготовителя, исполнителя, продавца и лица, выпол-

няющего функции иностранного изготовителя, без конкретизации видов и мер ответственности.

В качестве оснований ответственности выступают:

1) нарушение требований технических регламентов;

2) неисполнение предписаний и решений органа государственного контроля (надзора);

3) причинение вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений вследствие несоответствия продукции требованиям технических регламентов, нарушений требований технических регламентов при осуществлении связанных с требованиями к продукции процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации;

4) угроза причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений, возникающая в результате несоответствия продукции требованиям технических регламентов, нарушений требований технических регламентов при осуществлении связанных с требованиями к продукции процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод, что за нарушение требований законодательства о техническом регулировании предусмотрена административная, уголовная и гражданско-правовая ответственность.

Административно-правовая ответственность в данной сфере регулирования была подвергнута существенному преобразованию Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 237-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»²: с 19 января 2012 г. вступили в силу поправки, ужесточающие данную ответственность. Все нормы об ответственности за нарушение законодательства в сфере технического регулирования и сертификации продукции сгруппированы в новых ст. 14.43–14.49 КоАП РФ. Они предусматривают нака-

зание в зависимости от тяжести совершенного административного правонарушения – в виде штрафа, штрафа с конфискацией предметов административного правонарушения, административного приостановления деятельности на срок до 90 суток с конфискацией предметов административного правонарушения. Максимальный размер штрафа в отношении юридического лица установлен в размере одного миллиона рублей.

Указанным выше федеральным законом существенному изменению подверглась и ст. 14.4. КоАП РФ, которая предусматривала ответственность за продажу товаров, выполнение работ либо оказание услуг, не соответствующих требованиям стандартов, техническим условиям или образцам по качеству, комплектности или упаковке. С 19 января 2012 г. она предусматривает только ответственность за продажу товаров, выполнение работ либо оказание услуг населению, не соответствующих образцам по качеству, либо не соответствующих нормативным правовым актам, устанавливающим порядок (правила) выполнения работ либо оказания услуг населению. Реформирование административно-правовых норм в сфере технического регулирования позволяет прийти к выводу, что государство «ушло» из сферы стандартизации, возложив защиту нарушенных прав при несоответствии потребительских свойств товаров, работ и услуг на самих участников гражданского оборота. Данные новеллы представляются совершенно необоснованными, поскольку на практике это приведет к самым серьезным негативным последствиям для потребителей, в том числе потребителей.

Относительно уголовной ответственности следует отметить, что до настоящего времени УК РФ еще не приведен в соответствие с ФЗ № 184 и не предусматривает ответственность за нарушение требований технических регламентов. В то же время он содержит ряд норм, предусматривающих ответственность за нарушение требований о безопасности продукции. Речь идет, в частности, о ст. 238, 247, 249 УК РФ. Несмотря на указанное несоответствие, на сегодняшний день имеется судебная практика о привлечении к уголовной ответственности за нарушение обязательных требований, предъявляемых к продукции. В большинстве случаев применение мер уголовной ответственности по этому основанию осуществляется в соответствии с нормами ст. 238 УК РФ³.

Гражданско-правовая ответственность в сфере технического регулирования наступает в случае причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу (государственному или муниципальному, физических или юридических лиц) и окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений. Вред подлежит возмещению по правилам параграфа 1 гл. 59 ГК РФ («Обязательства вследствие причинения вреда»). Если в качестве потерпевшего выступает потребитель, то вред подлежит возмещению по правилам параграфа 3 указанной главы и законодательства о защите потребителей.

В отличие от ФЗ № 184, ГК РФ содержит более ограниченный состав объектов, причиненный вред которым подлежит возмещению. В частности, в нем не перечислены такие объекты, как жизнь или здоровье растений и животных, а также государственное и муниципальное имущество. И соответственно в этой части ГК РФ должен быть приведен в соответствие с ФЗ № 184.

Гражданско-правовая ответственность предусмотрена и за нарушение требований, предъявляемых к безопасности продукции.

Под безопасностью продукции понимается состояние, при котором отсутствует недопустимый риск, связанный с причинением вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений (ст. 2 ФЗ № 184).

В ст. 1 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» от 2 января 2002 г. № 29-ФЗ⁴ под безопасностью пищевых продуктов 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.

В словаре русского языка С. И. Ожегова под безопасностью понимается положение, при котором не угрожает опасность кому- или чему-нибудь⁵. Качество – наличие существенных признаков, свойств, особенностей, отличающих один предмет или явление от других⁶.

В ст. 1 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» качество пищевых продуктов определено как совокупность характеристик пищевых продуктов, способных удовлетворять потребности чело-

века в пище при обычных условиях их использования.

С учетом изложенного понимания категорий «безопасность» и «качество» можно прийти к выводу, что безопасность является элементом более широкого понятия «качество». В связи с этим в целях единообразного применения соответствующих институтов законодательству необходимо четко разграничить эти понятия и внести соответствующие коррективы в действующее законодательство.

В ГК РФ отсутствуют нормы, посвященные ответственности за нарушение требований, предъявляемых к безопасности продукции. Причем удивляет половинчатость мер, принятых законодателем по вопросу приведения норм ГК РФ в соответствие с положениями ФЗ № 184. Так, Федеральным законом от 19 июня 2011 г. № 248-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией положений Федерального закона «О техническом регулировании»⁷ были внесены изменения в ст. 474 ГК РФ, согласно которым теперь проверка качества товаров может быть предусмотрена и обязательными требованиями, установленными в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании. Другие же статьи ГК РФ при этом не были скорректированы с учетом норм ФЗ № 184.

Учитывая, что безопасность – это составной элемент качества продукции, необходимо оперировать последствиями, предусмотренными п. 1, 2 ст. 475 ГК РФ. В данной статье речь идет о последствиях передачи товара ненадлежащего качества. В п. 1 ст. 475 ГК РФ предусмотрены последствия передачи товара ненадлежащего качества, если недостатки товара не были оговорены продавцом; в п. 2 речь идет о существенном нарушении требований к качеству товара (обнаружение неустранимых недостатков, которые не могут быть устранены без несоразмерных расходов или затрат времени, или выявляются неоднократно, либо появляются вновь после их устранения, и других подобных недостатков). Представляется, что именно обозначенные в п. 2 ст. 475 ГК РФ нарушения требований к качеству продукции соответствуют понятию безопасности продукции.

В качестве мер защиты данная норма предусматривает отказ приобретателя от исполнения договора купли-продажи и возврат уплаченной за товар денежной суммы; замену

товара ненадлежащего качества на товар, соответствующий договору.

Поскольку технические регламенты устанавливают обязательные для применения и исполнения требования к продукции, то их несоблюдение следует рассматривать в качестве нарушения публичного правопорядка. В силу этого предусмотренные п. 2 ст. 475 ГК РФ меры защиты являются слишком «мягкими» по отношению к изготовителю, не учитывающими тяжесть совершенного правонарушения. Кроме того, безопасность товара может быть и не определена в договоре, поскольку нет смысла дублировать в нем требования закона. Данные обстоятельства позволяют прийти к выводу о целесообразности введения более жестких последствий: отказ от исполнения договора купли-продажи и возмещение убытков; замена товара ненадлежащего качества на товар надлежащего качества и возмещение убытков. В отличие от ГК РФ, Закон РФ «О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 г. № 2-ФЗ⁸ предусматривает право потребителя на отказ от исполнения договора купли-продажи и возмещение убытков (ст. 18).

Реформирование института технического регулирования в России проходило под девизом упрощения дорыночного контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов посредством введения института оценки соответствия. Однако на практике проконтролировать соответствие продукции требованиям технических регламентов крайне сложно. Это обусловлено тем, что плановые проверки хозяйствующих субъектов могут осуществляться не чаще одного раза в три года, при этом контролирующие органы обязаны заранее проинформировать проверяемое лицо о дате проверки. Что касается обязательного подтверждения соответствия, то согласно п. 3 ст. 23 ФЗ № 184 декларация о соответствии и сертификат соответствия действуют в отношении каждой единицы продукции, выпускаемой в обращение на территории РФ во время действия данных документов, в течение срока годности или срока службы продукции. Иными словами, только отдельные единицы продукции проходят процедуру экспертизы на предмет их соответствия техническим регламентам; соответствие всей остальной выпускаемой в обращение продукции остается на совести изготовителя.

Судебная практика подтверждает вывод о том, что наличие сертификата соответствия

или декларации о соответствии не является гарантией соответствия реальной продукции требованиям технических регламентов⁹.

Процесс обращения продукции состоит из следующих этапов ее продвижения: изготовитель – поставщик – покупатель. ФЗ № 184 в равной мере предъявляет требования об обязательном подтверждении соответствия к изготовителю и поставщику. Если в процессе обращения продукции поставщиком будет установлено ее несоответствие техническим регламентам, то к ответственности будет привлечен поставщик, а не изготовитель. Суды, рассматривая данную категорию дел, указывают, что вина поставщика заключается в неосуществлении им внутреннего контроля¹⁰. Это представляется справедливым с позиции интересов потребителя; права же поставщика в данном случае нарушаются. При принятии продукции от изготовителя он руководствуется декларацией о соответствии или сертификатом соответствия, при этом он не может проверить каждую единицу продукции на предмет ее соответствия техническим регламентам. В этой ситуации справедливым было бы привлечение к ответственности в качестве соответчика и изготовителя. Заметим, что Закон РФ «О защите прав потребителей» позволяет потребителю в случае причинения вреда вследствие недостатков товара и в отдельных случаях при обнаружении в товаре недостатков по выбору обращаться не только к продавцу, но и к изготовителю (соответственно п. 3 ст. 14 и п. 2, 3 ст. 18).

Что касается добровольного подтверждения соответствия работ и услуг, то и в этой части проблем не меньше. В их отношении ФЗ № 184 не предусматривает осуществление государственного контроля (надзора), а КоАП РФ – ответственность за выпуск товаров, работ и услуг, не соответствующих требованиям стандартов. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека также не наделена правом на осуществление надзора за соблюдением изготовителями, исполнителями, продавцами требований стандартов, поддерживаемых ими в добровольном порядке. Данные органы вправе лишь осуществлять надзор за соблюдением обязательных требований, т.е. требований технических регламентов (ст. 40 Закона РФ «О защите прав потребителей»). Указание в подп. 2 п. 2 ст. 40 данного закона на «организацию и проведение проверок соответствия ... (работ, услуг) обязательным требованиям,

обеспечивающим безопасность ... (работ, услуг) для жизни и здоровья потребителей...» представляется либо опiskeй либо ошибкой, поскольку в отношении работ и услуг обязательных требований, обеспечивающих их безопасность, действующее законодательство не предусматривает.

Таким образом, приобретатели, в том числе потребители продукции, работ и услуг, не обеспечены государственными мерами защиты в случае нарушения их прав.

За несоблюдение требований законодательства о техническом регулировании ФЗ № 184 наделяет органы государственного контроля (надзора) правом применять в отношении изготовителей, исполнителей, продавцов санкции, не относящиеся к мерам ответственности. Например, они вправе выдавать предписание о приостановлении или прекращении действия декларации о соответствии лицу, принявшему декларацию, и информировать об этом федеральный орган исполнительной власти, организующий формирование и ведение единого реестра деклараций о соответствии; в случае если орган государственного контроля (надзора) получил информацию о несоответствии продукции требованиям технических регламентов и необходимо принятие незамедлительных мер по предотвращению причинения вреда жизни или здоровью граждан при использовании этой продукции либо угрозы причинения такого вреда, орган государственного контроля (надзора) вправе выдать предписание о приостановке реализации этой продукции. Вряд ли можно согласиться с данной нормой в полной мере, поскольку цели принятия технических регламентов значительно шире и взаимосвязаны. Например, причинение вреда окружающей среде через определенный промежуток времени может повлечь причинение вреда здоровью граждан. В случае невыполнения предписания о разработке программы мероприятий по предотвращению причинения вреда или ее невыполнения орган государственного контроля (надзора) вправе обратиться в суд с иском о принудительном отзыве продукции (ст. 40).

Аналогичные меры вправе предпринять и Федеральная служба по надзору в сфере за-

щиты прав потребителей и благополучия человека. Однако кроме указанных мер данный орган вправе обращаться в суд с заявлениями о ликвидации изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации, импортера) либо о прекращении деятельности индивидуального предпринимателя) за неоднократное (два и более раза в течение одного календарного года) или грубое (повлекшее смерть или массовые заболевания, отравления людей) нарушение прав потребителя (подп. 7 п. 4 ст. 40 Закона РФ «О защите прав потребителей»); причем эта норма соответствует п. 2 ст. 61 ГК РФ.

Относительно данной меры непонятна несогласованность норм ФЗ № 184 и Закона РФ «О защите прав потребителей», тем более что данные законы были подвергнуты существенному изменению одновременно – 18 июля 2011 г.

Таким образом, вышеизложенное свидетельствует о несогласованности законодательства в сфере технического регулирования и об отсутствии должных мер защиты прав приобретателей, в том числе потребителей продукции, работ и услуг, в отношении которых установлены обязательные и добровольные требования к их безопасности и качеству, что ставит на повестку дня устранение обозначенных проблем.

¹ СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. I). Ст. 5140.

² СЗ РФ. 2011. № 30. (ч. I). Ст. 4585.

³ О проблемах применения ст. 238 УК РФ см.: Воронин В. В. Ответственность за оборот потребительских товаров, не отвечающих требованиям безопасности // Уголовный процесс. 2005. № 1. URL: <http://www.lawlibrary.ru/article1195451.html>.

⁴ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

⁵ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1952. С. 33.

⁶ Там же. С. 237.

⁷ СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4596.

⁸ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140.

⁹ См., например: Кассационное определение Верховного суда Республики Карелия от 13 сентября 2011 г. № 33-2764/2011 // СПС «Гарант».

¹⁰ См., например: Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23 декабря 2011 г. № 19АП-6406/11 // СПС «Гарант».