

---

**СРОО «Комитет общественного контроля»**

---

**ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ, ГРАЖДАНСКО-  
ПРАВОВОЙ И УГОЛОВНОЙ  
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ,  
СВЯЗАННЫЕ С ИЗГОТОВЛЕНИЕМ И  
РЕАЛИЗАЦИЕЙ ФАЛЬСИФИЦИРОВАННЫХ  
ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ**

**РУКОВОДСТВО ПО СОБЛЮДЕНИЮ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ  
ТРЕБОВАНИЙ**

**Екатеринбург**

**2017**

---

## **Информационно-аналитический центр СРОО «Комитет общественного контроля»**

**Февраль 2017 г.**

**Свердловская региональная общественная организация «Защита прав потребителей и общественный контроль в сфере закупок («СРОО «Комитет общественного контроля»)**

Адрес для корреспонденции: 620144, г. Екатеринбург, а/я 267

Интернет-приемная и адрес для направления писем, обращений и предложений в Комитет в электронной форме: [komitet.ok@yandex.ru](mailto:komitet.ok@yandex.ru)

[www.komitet-ok@yandex.ru](mailto:www.komitet-ok@yandex.ru)

Тел. +7 (343) 344-80-34; +7 (343) 378-63-03; +7 (967) 639-10-34

---

## СОДЕРЖАНИЕ :

1.	Назначение документа	4
2.	Государственная политика в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов	5
3.	Требования законодательства к качеству и безопасности пищевых продуктов, к их маркировке	6
4.	Пищевые продукты, не соответствующие обязательным требованиям, создают угрозу жизни и здоровью граждан	8
5.	Обязанности изготовителей и продавцов пищевых продуктов по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов	11
5.1.	Обязанности изготовителей пищевой продукции	12
5.2.	Обязанности продавцов пищевых продуктов (оптовых, розничных)	15
6.	Административная ответственность изготовителя и продавца (оптового, розничного)	19
7.	Гражданско-правовая ответственность участников рынка за изготовление и выпуск в обращение фальсифицированных пищевых продуктов	25
8.	Уголовная ответственность изготовителей и продавцов фальсифицированных пищевых продуктов	25

# 1. Назначение документа

Руководство по соблюдению обязательных требований (далее – Руководство) предназначено в первую очередь для хозяйствующих субъектов (индивидуальных предпринимателей, юридических лиц), осуществляющих изготовление (производство) и выпуск в обращение (реализацию) пищевых продуктов. К их числу относятся изготовители пищевых продуктов, все промежуточные собственники пищевой продукции (оптовые продавцы, поставщики и т.п.), розничные продавцы.

Документ может быть использован всеми другими заинтересованными хозяйствующими субъектами, а также участниками Национальной системы защиты прав потребителей в целях предупреждения нарушений обязательных требований, устранения причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований, разработки программ профилактики правонарушений и т.д.

Настоящее руководство подготовлено СРОО «Комитет общественного контроля» в рамках реализации проекта «Город без фальсификата». При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 68-рп и на основании конкурса, проведенного Движением «Гражданское достоинство» (<http://civildignity.ru>).

Проект реализует СРОО «Комитет общественного контроля», который является победителем конкурса. Информация о победителях размещена на сайте **Общественной палаты Российской Федерации** <https://grants.oprf.ru/grants2016-4/winners/>. Проект «Город без фальсификата» указан под номером 1 в списке из 375 проектов, получивших государственную поддержку.

Настоящим Руководством СРОО «Комитет общественного контроля» (далее – Комитет общественного контроля, Комитет) применительно к целям и задачам проекта «Город без фальсификата» доводит до сведения заинтересованных лиц **систематизированную** информацию о требованиях законодательства по вопросам обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, защиты прав потребителей, пресечения оборота фальсифицированных пищевых продуктов.

Даются разъяснения о соответствующих публично-правовых обязанностях хозяйствующих субъектов. Доводится также информация о правовых последствиях, которые наступают для хозяйствующих субъектов, допускающих правонарушения, связанные с изготовлением, выпуском в обращение и реализацией потребителям пищевых продуктов, не соответствующих требованиям технических регламентов (в том числе фальсифицированных) и выявленных в ходе осуществления государственного, муниципального или общественного контроля.

Предметные разъяснения об обязанностях и об ответственности хозяйствующих субъектов даны на примере одного из продуктов (сливочное масло), который включен в перечень социально значимых пищевых продуктов первой необходимости (утвержден постановлением Правительства РФ от 15 июля 2010 г. N 530). На примере этого продукта Комитет демонстрационным образом и с публичным освещением своих действий решает задачи проекта «Город без фальсификата».

При подготовке Руководства Комитетом в инициативном порядке учтены общие задачи реформы по совершенствованию контрольной и надзорной деятельности в Российской Федерации, которая проводится в рамках выполнения приоритетной программы, утвержденной президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 декабря 2016 г. № 12), и в рамках реализации Плана мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 года N 559-р.

В связи с этим заинтересованные органы государственного контроля (надзора) и органы муниципального контроля могут в своей практической деятельности использовать настоящее Руководство для выполнения задач, указанных в статье 8.2 Федерального закона от 26 декабря 2008 года N 294-ФЗ. К таким задачам относятся разработка и опубликование руководств по соблюдению обязательных требований, проведение разъяснительной работы, распространение рекомендаций о проведении мероприятий, необходимых для соблюдения обязательных требований.

СРОО «Комитет общественного контроля» в рамках реализации проекта «Город без фальсификата» выступает в качестве Центра экспертной поддержки деятельности участников Национальной системы защиты прав потребителей, к которым относятся государственные органы, органы местного самоуправления и общественные объединения потребителей. Заинтересованные лица могут использовать настоящее «Руководство по соблюдению обязательных требований» без ограничений, со ссылкой на Комитет и на проект «Город без фальсификата».

## **2. Государственная политика в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов**

Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. N 120 утверждена Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации. В документе указано, что продовольственная безопасность является важнейшей составной частью национальной безопасности. Основными задачами обеспечения продовольственной безопасности независимо от изменения внешних и внутренних условий являются, в том числе, достижение и поддержание доступности для каждого гражданина страны безопасных пищевых продуктов в объемах и ассортименте, которые соответствуют установленным **рациональным нормам** потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни; **обеспечение безопасности** пищевых продуктов. Решение этих задач осуществляется, в том числе, путем совершенствования системы организации контроля безопасности пищевых продуктов на всех стадиях их производства, хранения, транспортировки и реализации.

Распоряжением Правительства РФ от 29.06.2016 N 1364-р утверждена «Стратегия повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года» (далее – Стратегия), где указано, что на российском рынке имеет место оборот фальсифицированной пищевой продукции и что потребление пищевой продукции с низкими потребительскими свойствами является причиной снижения качества жизни и развития ряда заболеваний населения.

Важно отметить, что в указанном правительственном документе под качеством пищевой продукции понимается **совокупность** характеристик пищевой продукции,

**включающих** ее безопасность. Это означает, что качество и безопасность пищевых продуктов рассматриваются в неразрывном единстве с точки зрения охраны здоровья граждан.

Приказом Роспотребнадзора от 18.01.2016 № 16 «О внедрении методических рекомендаций «Классификация пищевой продукции, обращаемой на рынке, по риску причинения вреда здоровью и имущественных потерь потребителей для организации плановых контрольно-надзорных мероприятий» даны принципиально важные разъяснения о том, что признаваемая в соответствии с действующими правовыми нормами некачественная и опасная пищевая продукция (в том числе свойства которой не соответствуют данному виду и наименованию продукции, т.е. **фальсифицированная**) способна нанести вред потребителю, может являться причиной возникновения инфекционных или неинфекционных **заболеваний** потребителя. Таким образом, в данном документе, как и в указанной выше Стратегии установлено, что вопросы качества и безопасности пищевых продуктов рассматриваются в неразрывном единстве для целей предупреждения и устранения угроз причинения вреда жизни или здоровью граждан, а качество пищевой продукции рассматривается целостным образом, как интегральное понятие.

На совещании по вопросам развития сельского хозяйства, которое состоялось в Ростовской области 24 сентября 2015 г. под председательством Президента Российской Федерации В.В. Путина, Министр сельского хозяйства Российской Федерации Ткачев А.Н. дал жесткую оценку деятельности хозяйствующих субъектов, виновных в изготовлении и выпуске в обращение фальсифицированных пищевых продуктов. Министром были также указаны приоритетные направления работы по пресечению оборота фальсифицированных пищевых продуктов. Предложено кратно повысить штрафы за производство фальсификата, ввести **уголовную** ответственность, активнее практиковать приостановление деятельности на срок до 90 дней.

В последнее время в официальных СМИ были озвучены планы федеральных ведомств внести в Правительство Российской Федерации и в Государственную Думу Российской Федерации проекты законодательных актов, которыми будет установлена **уголовная** ответственность за фальсификацию пищевых продуктов. В связи с тем, что эти планы были озвучены на самом высоком государственном уровне, следует ожидать, что соответствующие изменения в Уголовный кодекс несомненно будут внесены.

Таким образом, задача пресечения оборота фальсифицированных пищевых продуктов поставлена и последовательным образом решается **на государственном уровне**. Для этого используются все правовые механизмы, предусмотренные административным, гражданским и уголовным законодательством Российской Федерации.

### **3. Требования законодательства к качеству и безопасности пищевых продуктов, к их маркировке**

Требования к качеству и безопасности пищевых продуктов и их маркировке (с детализацией применительно к молочным продуктам) установлены следующими законодательными актами и нормативными документами:

1. Федеральный закон от 02.01.2000 N 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов».

2. Технический регламент Таможенного союза 021/2011 «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011).
  3. Технические регламенты Таможенного союза на отдельные виды пищевых продуктов: технический регламент Таможенного союза 033/2013 «О безопасности молока и молочной продукции», технический регламент Таможенного союза 024/2011 «Технический регламент на масложировую продукцию», технический регламент Таможенного союза 034/2013 «О безопасности мяса и мясной продукции», технический регламент Таможенного союза 023/2011 «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей» и др.
  4. Национальные стандарты (ГОСТы) на отдельные виды пищевой продукции, внесенные в официальные перечни стандартов, утвержденных решениями Коллегии Евразийской экономической комиссии, в результате добровольного<sup>1</sup> применения которых обеспечивается соблюдение требований технических регламентов.
1. Национальный стандарт ГОСТ 32261-2013 «Масло сливочное. Технические условия», требованиям которого должны соответствовать все стандарты предприятий (СТО) в силу требований статьи 21 Федерального закона от 29.06.2015 N 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»<sup>2</sup>.
  2. Национальные стандарты (ГОСТы), действующие в части защиты жизни или здоровья граждан до вступления в силу соответствующих технических регламентов или при отсутствии в этих регламентах соответствующего правового регулирования, Указанные требования национальных стандартов являются обязательными для хозяйствующих субъектов в силу действия ч. 1 ст. 46 Федерального закона от 27.12.2002 N 184-ФЗ «О техническом регулировании».
  3. Национальные стандарты (ГОСТы) в случае публичного заявления изготовителями о соответствии выпускаемой в обращение продукции национальному стандарту, в том числе в случае указания национального стандарта в маркировке, в эксплуатационной или иной документации, и (или) при маркировке продукции знаком национальной системы стандартизации (данное требование установлено частью 3 статьи 26 Федерального закона от 29.06.2015 N 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»).
  4. Стандарты организаций (СТО), в соответствии с которыми изготовлена продукция и наименование которых указано изготовителем в маркировке на каждой единице групповой, многооборотной или транспортной упаковки молока или молочной продукции, расфасованной непосредственно в транспортную тару (требование подпункта е пункта 67 раздела XII технического регламента Таможенного союза

---

<sup>1</sup> Здесь добровольность выбора документа по стандартизации не означает, что изготовитель вправе осуществлять изготовление пищевого продукта без применения того или иного документа в области стандартизации. Изготовитель **обязан** выбрать тот или иной документ в области стандартизации, т.е. ГОСТ или СТО. Так, пунктом 67 технического регламента Таможенного союза 033/2013 «О безопасности молока и молочной продукции» установлено, что в маркировке транспортной тары изготовитель **обязан** указать стандарт или технический документ изготовителя, в соответствии с которым производится продукт переработки молока

<sup>2</sup> Точно так же для всех изготовителей являются обязательными требования стандартов на другие виды молочных продуктов, в том числе ГОСТ Р 52096-2003 «Творог. Технические условия», ГОСТ Р 52092-2003 «Сметана. Технические условия» и др.

033/2013 «О безопасности молока и молочной продукции») или в маркировке потребительской упаковки (требование подпункта л пункта 86 раздела XII ТР ТС 033/2013). Требования таких стандартов организаций являются обязательными для изготовителей и всех других участников оборота пищевых продуктов в силу требований ст. 45 Закона РФ N 2300-1 «О защите прав потребителей» о том, что потребительские свойства товара должны соответствовать информации о них, заявленной продавцами и изготовителями.

5. Технический регламент Таможенного союза 022/2011 «Пищевая продукция в части ее маркировки».
6. Национальный стандарт ГОСТ Р 51074-2003 «Продукты пищевые. Информация для потребителя. Общие требования» (действует в соответствующей части, не урегулированной техническим регламентом Таможенного союза 022/2011 в силу действия ч. 1 ст. 46 Федерального закона от 27.12.2002 N 184-ФЗ «О техническом регулировании»).

С учетом требований ТР ТС 021/2011 и ТР ТС 033/2013 в части, касающейся осуществления идентификации пищевых продуктов, следует, что в маркировке потребительской упаковки молочных продуктов в обязательном порядке должны быть указаны ТР ТС 021/2011, ТР ТС 033/2013, а также один из документов по стандартизации (ГОСТ или СТО).

## **4. Пищевые продукты, не соответствующие обязательным требованиям, создают угрозу жизни и здоровью граждан**

Всем участникам рынка (изготовителям, продавцам) следует иметь в виду повышенную ответственность за правонарушения, связанные с выпуском в обращение, оборотом и реализацией потребителям фальсифицированных пищевых продуктов. Законодательством Российской Федерации фальсифицированные пищевые продукты признаются некачественными и опасными, создающими **угрозу** причинения вреда жизни или здоровью граждан, не могут находиться в обороте, а подлежат утилизации или уничтожению.

Угроза возникает в первую очередь по следующим **правовым** основаниям. В случае, если заинтересованным лицом<sup>3</sup> выполнена идентификация<sup>4</sup> пищевого продукта и установлено его несоответствие заявленному в маркировке наименованию и (или) несоответствие продукта тем или иным обязательным требованиям, которые установлены техническими регламентами и национальными стандартами, то следует обоснованный вывод о том, что данный продукт не относится к объектам технического регулирования по соответствующим техническим регламентам. В свою очередь это означает, что изготовлен и

---

<sup>3</sup> Техническим регламентом ТР ТС 021/2011 установлено право любых заинтересованных лиц осуществлять идентификацию пищевых продуктов. К таким лицам могут относиться любые лица, в том числе, например, органы муниципального контроля, общественные объединения потребителей.

<sup>4</sup> Идентификацию осуществляют в соответствии с ТР ТС 021/2011 по наименованию, по внешнему виду, органолептическим методом, аналитическим методом.



выпущен в обращение **неизвестный** продукт с **неизвестными** показателями качества и безопасности. Такой продукт создает угрозу жизни или здоровья граждан.

То обстоятельство, что пищевые продукты, не соответствующие обязательным требованиям, создают угрозу причинения вреда жизни или здоровья граждан, имеет значение для квалификации административных правонарушений, поскольку в зависимости от отсутствия или наличия такой угрозы существенно зависит размер административных штрафов, а также применение такой наиболее суровой меры административного наказания, как **приостановка деятельности** недобросовестных изготовителей и продавцов пищевых продуктов на срок до 90 суток, что предусмотрено частью 3 статьи 14.43 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Пунктом 7 части 4 статьи 40 Закона РФ от 07.02.1992 N 2300-1 «О защите прав потребителей» предусмотрена и такая мера пресечения правонарушений, как **ликвидация** изготовителя и продавца за неоднократное (два и более раза в течение одного календарного года) нарушение прав потребителей. По данным Государственного доклада о защите прав потребителей ликвидация хозяйствующих субъектов по решению суда применяется на практике в качестве наиболее эффективной меры пресечения противоправной деятельности, и такие примеры в практике государственного контроля (надзора) имеются в убедительном количестве.

Статьей 3 Федерального закона от 2 января 2000 года N 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» установлено, что не могут находиться в обороте пищевые продукты, материалы и изделия, которые не соответствуют требованиям нормативных документов. Такие пищевые продукты признаются некачественными и **опасными** и не подлежат реализации, утилизируются или **уничтожаются**. Согласно статье 1 Закона N 29-ФЗ к нормативным документам относятся, в том числе, и технические регламенты.

Здесь необходимо дать важное пояснение: законодатель ясно и недвусмысленно установил, что **любой** пищевой продукт, если он не соответствует требованиям нормативных документов, является некачественным и опасным (т.е. и некачественным, и опасным одновременно).

Статьей 7 Федерального закона от 7 декабря 2002 года N 184-ФЗ «О техническом регулировании» установлено, что технические регламенты с учетом степени риска причинения вреда устанавливают **минимально необходимые** требования, обеспечивающие **безопасность**. Это означает, что при несоответствии пищевого продукта требованиям технических регламентов **по любому** из нормируемых показателей (физико-химический состав, органолептические свойства, микробиологические показатели и др.) он признается **опасным**.

В статье 1 Закона N 29-ФЗ дано определение фальсифицированных пищевых продуктов – это пищевые продукты, умышленно измененные (поддельные) и (или) имеющие скрытые свойства и качество, информация о которых является заведомо неполной или недостоверной.

Таким образом, фальсифицированные пищевые продукты в силу того, что они не соответствуют требованиям нормативных документов, законом признаются некачественными и опасными. Наличие фактора опасности означает, что такие продукты создают **угрозу** причинения вреда жизни или здоровью граждан. На примере сливочного масла, ниже со ссылками на соответствующие правовые нормы дополнительно показаны и другие

**юридические основания**, по которым наличие угрозы установлено прямо и недвусмысленно.

► Статьей 4 Технического регламента Таможенного союза 021/2011 «О безопасности пищевой продукции» введено понятие безопасности пищевой продукции – состояние пищевой продукции, свидетельствующее об отсутствии недопустимого риска, связанного с вредным воздействием на человека и будущие поколения. Применительно к молочным продуктам, например, недопустимый риск появляется в случае, если не соблюдаются установленные Техническим регламентом Таможенного союза 033/2013 «О безопасности молока и молочной продукции» требования. В том числе если при контроле выявляется несоответствие молочного продукта тем определениям, которые даны в техническом регламенте (т.е. по жирно-кислотному составу), или выявляется несоответствие по показателям окислительной порчи (кислотность жировой фазы), по органолептическим свойствам, по микробиологическим показателям и др.

В статье 4 ТР ТС 021/2011 под вредным воздействием на человека пищевой продукции понимается воздействие неблагоприятных факторов, связанных с наличием в пищевой продукции контаминантов, загрязнителей, создающих **угрозу** жизни или здоровью человека, либо **угрозу** для жизни и здоровья будущих поколений. Под контаминантами в техническом регламенте понимаются вещества, присутствующие в пищевой продукции в количествах, несвойственных данной пищевой продукции. При этом в техническом регламенте не уточняется, какие именно вещества могут быть контаминантами. Это означает, что под контаминантами **юридически** понимаются любые вещества, которые содержатся в пищевой продукции в **несвойственных** ей количествах, а отнюдь не только химические или микробиологические контаминанты, опасность которых без дополнительных пояснений понятна и очевидна (ртуть, свинец, патогенные микроорганизмы и т.д.).

Таким образом, указанной выше правовой нормой законодатель ясно и недвусмысленно установил, что **любой** контаминированный продукт создает **угрозу** жизни или здоровью человека. Применительно к сливочному маслу это означает, под контаминантами могут, в частности, пониматься жиры немолочного происхождения, которых в сливочном масле не должно быть по определению. Химическими контаминантами в сливочном масле признаются также, например, консерванты (сорбиновая или бензойная кислота и их соли), поскольку по требованию технического регламента в сливочном масле консерванты не допускаются.

► Юрисдикционные органы признают наличие угрозы пищевых продуктов, связанной с наличием в них веществ, которые присутствуют в количествах, несвойственных данной пищевой продукции, а также **обоснованно и законно** выносят свои решения.

Так, во вступившем в законную силу решении Арбитражного суда города Москвы от 27 октября 2014 г. по делу № А40-79712/2014 приведен развернутый довод суда по этому вопросу. При этом суд принял во внимание соответствующие объяснения заявителя, которым в данном деле было Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по городу Москве. Управление обратилось в арбитражный суд с заявлением о привлечении к административной ответственности продавца фальсифицированных молочных продуктов ООО «Копейка-Москва».

Судом отмечается, что «молочные и кисломолочные продукты включают в себя более 200 полезных для человека органических веществ, макро- и микроэлементов, в том числе белки, витамины. Высокая биологическая ценность молока и молочных продуктов делает их совершенно незаменимыми в питании детей, пожилых и больных людей. Молочный жир представлен 20 жирными кислотами, в основном низкомолекулярными (масляной, капроновой, каприловой и др.). Молочный жир содержит биологически активные жирные кислоты и является хорошим источником витаминов А и Д. Нехватка витамина Д приводит к различным заболеваниям, среди которых остеопороз у взрослых и рахит у детей. Витамин А необходим для обеспечения обменных процессов в органах зрения, он входит в состав зрительных пигментов и отвечает за сумеречное зрение. При фальсификации молочного продукта он теряет важные жирорастворимые витамины. Такая фальсифицированная продукция вызывает всевозможные аллергические реакции, особенно им подвержены дети. Жиры немолочного происхождения никогда не заменят те полезные для детей вещества, которые есть в натуральном молоке, что приводит в дальнейшем к ожирению, впоследствии возможны сердечно-сосудистые заболевания».

Арбитражные суды апелляционной и кассационной инстанций оставили указанное решение Арбитражного суда города Москвы без изменений, а жалобы ответчика – без удовлетворения. Кроме того, Арбитражный суд Московского округа (кассационная инстанция) указал в своем постановлении, что «угроза причинения вреда здоровью при употреблении фальсифицированных молочных продуктов состоит не в наличии в товаре жиров немолочного происхождения, не обладающих самостоятельной биологической опасностью, но в подмене ими полезных элементов, регулярное получение которых организмом является необходимым, и последствиями дефицита которых являются остеопороз у взрослых и рахит у детей, нарушение обменных процессов в органах зрения, сердечно-сосудистые заболевания. Подмена молочных жиров жирами немолочного происхождения создает также угрозу аллергической реакции (индивидуальной непереносимости)».

Аналогичные выводы сделал Арбитражный суд Владимирской области в своем решении от 02.12.2016 г. по делу № А11-9204/2016, по которому заявителем выступала Прокуратура Владимирской области. Суд, приведя в судебном акте ту же самую информацию, отметил, что существенная угроза охраняемым общественным отношениям при осуществлении противоправной деятельности, связанной с реализацией фальсифицированного сливочного масла, заключается в пренебрежительном отношении продавца к исполнению своих публично-правовых обязанностей и **угрозе** причинения вреда здоровью потребителей продукции.

## **5. Обязанности изготовителей и продавцов пищевых продуктов по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов**

Ниже перечислены обязанности хозяйствующих субъектов со ссылками на соответствующие правовые нормы и необходимые пояснения и комментарии к ним.

## 5.1. Обязанности изготовителей пищевой продукции

Статьей 5 ТР ТС 021/2011 установлены правила обращения пищевой продукции на рынке. Установлено, что пищевая продукция выпускается в обращение на рынке при ее соответствии техническим регламентам Таможенного союза. Пищевая продукция, не соответствующая требованиям технических регламентов Таможенного союза, действие которых на нее распространяется, подлежит изъятию из обращения участником хозяйственной деятельности (владельцем пищевой продукции).

В соответствии со ст. 4 ТР ТС 021/2011 под выпуском в обращение пищевой продукции понимается купля-продажа и иные способы передачи пищевой продукции на таможенной территории Таможенного союза. Под эту дефинитивную правовую норму подпадает деятельность всех без исключения хозяйствующих субъектов по линии прослеживаемости пищевого продукта, начиная от изготовителя, включая всех промежуточных собственников продукта (оптовых продавцов, поставщиков и др.) и заканчивая розничным продавцом.

В отношении хозяйствующих субъектов СРОО «Комитет общественного контроля» осуществляет общественный контроль по всей линии прослеживаемости пищевой продукции от изготовителя до розничного продавца. Выявление правонарушителей осуществляется Комитетом самостоятельно в рамках имеющихся полномочий и возможностей, а также путем направления соответствующих заявлений по результатам мероприятий общественного контроля в прокуратуру и федеральные органы исполнительной власти.

В соответствии со статьями 10 и 11 технического регламента Таможенного союза 021/2011 «О безопасности пищевой продукции» (далее – ТР ТС 021/2011) каждый изготовитель пищевой продукции обязан разработать, внедрить и поддерживать процедуры, основанные на принципах ХАССП (в английской транскрипции HACCP – Hazard Analysis and Critical Control Points). В том числе изготовитель обязан обеспечить контроль за продовольственным (пищевым) сырьем и выпускаемой пищевой продукцией, выполнять другие требования ХАССП, установленные законом.

Соблюдение изготовителями требований по разработке, внедрению и поддержанию процедур, основанных на принципах ХАССП, является в настоящее время предметом государственного контроля (надзора) при проведении плановых и внеплановых выездных проверок. В том числе и в тех случаях, когда внеплановые проверки проводятся по заявлениям общественных объединений потребителей, установивших факты реализации потребителям фальсифицированной продукции, произведенной данным изготовителем.

К процедурам ХАССП относится, в том числе, обеспечение прослеживаемости пищевой продукции. Статьей 10 ТР ТС 021/2011) установлено, что выпускаемая в обращение пищевая продукция должна сопровождаться товаросопроводительной документацией, обеспечивающей прослеживаемость данной продукции. В соответствии со ст. 4 ТР ТС 021/2011 прослеживаемость пищевой продукции – это возможность документально (на бумажных и (или) электронных носителях) установить изготовителя и последующих собственников находящейся в обращении пищевой продукции, кроме конечного потребителя, а также место происхождения (производства, изготовления) пищевой продукции и (или) продовольственного (пищевого) сырья.

Статьей 10 ТР ТС 021/2011 установлено, что изготовители и продавцы должны осуществлять процессы ее производства (изготовления), хранения, перевозки (транспортирования) и реализации пищевой продукции **таким образом**, чтобы такая

продукция соответствовала требованиям, установленным к ней техническими регламентами. Здесь важно дать комментарий о том, что законодатель, применяя слова «таким образом» не устанавливает перечень конкретных мероприятий, необходимых для обеспечения соответствия пищевых продуктов обязательным требованиям. Перечень мероприятий выбирается самим хозяйствующим субъектом. Однако, при этом он в любом случае обязан обеспечить указанное **императивное** требование закона вне зависимости от тех или иных обстоятельств (наличие средств, персонала и т.п.).

Предпринимательская деятельность осуществляется каждым изготовителем (продавцом) на свой страх и риск, при этом, как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, экономическая свобода субъектов предпринимательской деятельности должна быть уравновешена безусловным соблюдением прав граждан (в том числе прав на безопасность), которые являются потребителями (приобретателями) товаров, работ и услуг. В соответствии с Конституцией Российской Федерации права граждан признаются **высшей** ценностью.

► Статьей 5 ТР ТС 021/2011 установлено, что пищевая продукция выпускается в обращение на рынке при ее соответствии техническим регламентам, а статьей 23 ТР ТС 021/2011 установлено, что выпускаемая пищевая продукция подлежит декларированию. Отсутствие декларации о соответствии расценивается как нарушение требований безопасности пищевой продукции.

► Статьей 4 Федерального закона от 02.01.2000 N 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» установлено, что качество и безопасность пищевых продуктов обеспечивается проведением индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, осуществляющими деятельность по изготовлению и обороту пищевых продуктов, организационных и технологических мероприятий по выполнению требований нормативных документов к пищевым продуктам, условиям их изготовления, хранения, перевозок и реализации; проведением **производственного контроля** за качеством и безопасностью пищевых продуктов, условиями их изготовления, хранения, перевозок и реализации, внедрением систем управления качеством пищевых продуктов.

Статьей 22 Закона N 29-ФЗ установлено, что индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие деятельность по изготовлению и обороту пищевых продуктов, **обязаны** организовывать и проводить **производственный контроль** за их качеством и безопасностью. Производственный контроль за качеством и безопасностью пищевых продуктов проводится в соответствии с Программой производственного контроля, которая разрабатывается индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом на основании нормативных документов и технических документов. Указанной Программой определяются порядок осуществления производственного контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов, методики такого контроля и методики проверки условий их изготовления и оборота.

Статьей 10 ТР ТС 021/2011 установлено, что изготовители обязаны обеспечить ведение и хранение документации на бумажных и (или) электронных носителях, подтверждающей соответствие произведенной пищевой продукции требованиям, установленным настоящим техническим регламентом и (или) техническими регламентами Таможенного союза на отдельные виды пищевой продукции.

Применительно к сливочному маслу это требование технического регламента предметным образом раскрывается и детализируется в ГОСТ 32261-2013 «Масло сливочное. Технические условия», которым установлено (п. 4.1.1), что продукцию **принимают партиями** по правилам приемки, которые установлены ГОСТ 26809.2-2014 «Молоко и молочная продукция. Правила приемки, методы отбора и подготовка проб к анализу. Часть 2. Масло из коровьего молока, спреды, сыры и сырные продукты, плавленные сыры и плавленные сырные продукты». Партией считают совокупность единиц продукта, однородного по составу и качеству, имеющего одно и то же наименование, находящегося в однородной упаковке, произведенного одним и тем же изготовителем в соответствии с одним и тем же техническим документом на однотипном технологическом оборудовании в течение одного технологического цикла, по единому производственному режиму, имеющего **одну и ту же дату** производства, сопровождаемого товаросопроводительной документацией, обеспечивающей его прослеживаемость.

Перечень показателей качества и безопасности сливочного масла, контролируемых в каждой очередной предназначенной для приемки партии продукции, устанавливается изготовителем в Программе производственного контроля. Общий список нормируемых и контролируемых показателей качества и безопасности сливочного масла установлен в ТР ТС 033/2013 и ГОСТ 32261-2013. К числу этих показателей относятся, в том числе, органолептические показатели, кислотность жировой фазы, термоустойчивость, жирно-кислотный состав, массовая доля жира и влаги, микробиологические показатели и др.

При этом особо следует подчеркнуть, что указанными выше нормативными документами **не предусмотрено**, чтобы приемка очередной партии сливочного масла осуществлялась изготовителем без контроля качества и безопасности изготовленного продукта, предназначенного для выпуска в обращение. Производственный контроль является **обязательным** и осуществляется в соответствии с Программой производственного контроля, которая в этом случае имеет характер локального нормативного акта. Объем контроля в той или иной партии, а также состав контролируемых показателей указываются изготовителем в Программе производственного контроля.

Проверка наличия у изготовителя утвержденной Программы производственного контроля, разработанной в соответствии с принципами ХАССП и требования статьи 10 ТР ТС 021/2011, является предметом государственного контроля (надзора), осуществляемого в ходе плановых и (или) внеплановых проверок данного изготовителя. Предметом проверки является также выполнение изготовителем Программы производственного контроля, выполнение изготовителем требований технического регламента по ведению и хранению документации, продуцируемой при осуществлении производственного контроля и обеспечивающей прослеживаемость.

Перечисленные выше нормативные требования имеют **принципиальный** характер для целей обеспечения прослеживаемости и пресечения оборота фальсифицированных пищевых продуктов, а их невыполнение влечет за собой привлечение изготовителя к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

► В соответствии со ст. 37 Федерального закона от 27 декабря 2002 года N 184-ФЗ «О техническом регулировании» изготовитель, которому стало известно о несоответствии выпущенной в обращение продукции требованиям технических регламентов, обязан сообщить об этом в орган государственного контроля (надзора) в течение десяти дней с момента получения указанной информации. Такую информацию изготовителю вправе

направить орган общественного контроля, если им в ходе мероприятий общественного контроля выявлено несоответствие продукции данного изготовителя обязательным требованиям. Общественная организация вправе также направить такую информацию **одновременно** и в органы государственного контроля (надзора).

В соответствии со ст. 38 Закона N 184-ФЗ изготовитель после получения информации продукции требованиям технических регламентов **обязан** провести проверку достоверности полученной информации. При подтверждении достоверности информации изготовитель (продавец) в течение десяти дней с момента подтверждения достоверности такой информации обязан разработать программу мероприятий по предотвращению причинения вреда и согласовать ее с органом государственного контроля (надзора).

Программа должна включать в себя мероприятия по оповещению приобретателей, в том числе потребителей, о наличии угрозы причинения вреда и способах его предотвращения, а также сроки реализации таких мероприятий. В случае, если для предотвращения причинения вреда необходимо произвести дополнительные расходы, изготовитель (продавец, лицо, выполняющее функции иностранного изготовителя) обязан осуществить все мероприятия по предотвращению причинения вреда своими силами.

Невыполнение указанных требований Закона N 184-ФЗ влечет за собой привлечение изготовителя (продавца) к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

## **5.2. Обязанности продавцов пищевых продуктов (оптовых, розничных)**

Каждый продавец (оптовый, розничный) наряду с изготовителем несет публично-правовые обязанности по обеспечению безопасности пищевых продуктов.

К продавцу (оптовому, розничному), как и к изготовителю пищевой продукции **в такой же мере** относятся указанные в разделе 4.1 настоящих информационно-аналитических материалов требования, установленные статьями 4, 5, 10 ТР ТС 021/2011, статьями 4 и 22 Закона N 29-ФЗ, другими законами и нормативно-правовыми актами (см. раздел 5.1).

Помимо этого, розничный продавец несет обязанности в рамках договора розничной купли-продажи товаров (ст. 492 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее – ГК РФ), который является публичным (ст. 426) ГК РФ. Частью 4 статьи 469 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что, если законом или в установленном им порядке предусмотрены обязательные требования к качеству продаваемого товара, то продавец, осуществляющий предпринимательскую деятельность, обязан передать покупателю товар, соответствующий этим обязательным требованиям.

Частью 5 статьи 4 Закона РФ от 07.02.1992 N 2300-1 «О защите прав потребителей» также установлено, что, если законами или в установленном ими порядке предусмотрены обязательные требования к товару, продавец обязан передать потребителю товар, соответствующий этим требованиям.

► Продавец (оптовый, розничный) обязан принимать все зависящие от него меры по обеспечению безопасности пищевых продуктов, находящихся в обороте и реализуемых

потребителям. К таким мерам относится в том числе производственный контроль (включая проведение лабораторных исследований и испытаний), за соблюдением санитарно-эпидемиологических требований и выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий в процессе хранения, транспортировки и реализации продукции. Законом установлено, что контроль осуществляется продавцом в целях обеспечения безопасности и (или) безвредности для человека такой продукции.

Обязанности продавца осуществлять производственный контроль и обеспечивать безопасность пищевых продуктов прямо предусмотрены целым рядом законов и нормативных правовых актов, список которых приведен ниже:

Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» (статьи 4, 22);

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (статья 11, часть 1 и часть 2 статьи 32);

ТР ТС 021/2011 Технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (статьи 4, 5 и 6);

СП 2.3.6.1066-01 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям торговли и обороту в них продовольственного сырья и пищевых продуктов» (подпункт 7.1, подпункт 8.1);

СП 1.1.1058-01 «Организация и проведение производственного контроля за соблюдением санитарных правил и выполнением санитарно-противоэпидемиологических (профилактических) мероприятий» (пункты 2.3 и 2.4);

СанПиН 2.3.2.1078-01 «Гигиенические требования к безопасности и пищевой ценности пищевых продуктов» (п. 2.23);

Правила продажи отдельных видов товаров, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 19.01.2008 № 55 (п. 17).

► На продавца, как и на изготовителя, в полной мере распространяется требование по обеспечению прослеживаемости пищевой продукции (ст. 5 ТР ТС 021/2011). Невыполнение этого требования является правонарушением и влечет за собой привлечение к ответственности.

► К продавцам в такой же мере, что и к изготовителям, предъявляются требования по обеспечению соответствия находящихся в обороте (реализуемых) пищевых продуктов требованиям технического регламента Таможенного союза 022/2011 «Пищевая продукция в части ее маркировки». Продавец не вправе осуществлять передачу пищевой продукции на таможенной территории Таможенного союза, а также реализовывать ее потребителям, если она не соответствует нормативным требованиям не только к качеству и безопасности, но и к маркировке. Требования к маркировке молочных продуктов подробно изложены в техническом регламенте Таможенного союза 022/2012 «Пищевая продукция в части ее маркировки» и в техническом регламенте Таможенного союза 033/2013 «О безопасности молока и молочной продукции» (пункты 66–96).

Маркировка пищевых продуктов может быть предметом общественного контроля при проведении СРОО «Комитет общественного контроля» мероприятий общественного контроля



в рамках реализации социально значимого проекта «Город без фальсификата». Практика осуществления общественного контроля показывает, что нарушения требований к маркировке и упаковке зачастую могут служить надежным индикатором несоответствия пищевого продукта и по другим обязательным требованиям, в том числе и по критериям фальсификации. Примером является реализация сливочного масла, в маркировке которого указаны несуществующие изготовители<sup>5</sup>, что по уже само по себе сразу дает основания для подозрений в фальсификации.

К продавцам предъявляется также ряд и других требований, которые перечислены ниже вместе с необходимыми комментариями и пояснениями к ним.

► В разделе 4.1 настоящих информационно-аналитических материалов уже было показано, что по закону (ст. 4 и 22 Закона N 29-ФЗ) не только изготовитель, но **в такой же мере** и продавец (оптовый, розничный) обязан обеспечивать соответствие пищевых продуктов, находящихся в обороте, требованиям технически регламентов, в том числе путем осуществления производственного контроля. Данные публично-правовые обязанности возложены законом на продавцов вне зависимости от наличия или отсутствия у них тех или иных средств, собственной лаборатории и т.п. Закон не ставит исполнение этой обязанности продавца в зависимость от тех или иных обстоятельств. Требование закона к продавцам обеспечивать качество и безопасность, выпускаемых в обращение и реализуемых ими пищевых продуктов, является **императивным** и не предполагает иного толкования.

Тем не менее, на практике все еще зачастую приходится встречаться с возражениями продавцов и полемическими высказываниями о том, что «у них нет своих лабораторий, что они не могут проверять каждую единицу товара, что они принимают на реализацию товар, качество которого уже подтверждено сертификатами» и т.п. Однако юрисдикционные органы правомерно не принимают подобного рода доводы лиц, привлекаемых к административной или гражданско-правовой ответственности, указывая, что такие объяснения не могут считаться допустимыми доказательствами и не опровергают полученных контролирующими органами юридических фактов, свидетельствующих о совершении продавцами правонарушений. Суды указывают также, что продавец, осуществлявший реализацию фальсифицированного продукта, не принял всех зависящих от него мер, и что такое правонарушение не может быть признано малозначительным.

► Отсутствие у продавца утвержденной Программы производственного контроля является нарушением законодательства Российской Федерации и может быть предметом внеплановой проверки государственного надзорного органа, в том числе по заявлению СРОО «Комитет общественного контроля» в случаях, когда при общественном контроле выявляются факты реализации данным продавцом некачественных и опасных пищевых продуктов. Тем более, когда эти факты носят не единичный, а массовый характер или если такое правонарушение выявлялось в ходе осуществления общественного контроля неоднократно.

► Здесь следует специально пояснить, что законом не установлено, что продавец обязан осуществлять производственный контроль исключительно путем исследований образцов продуктов в аккредитованных лабораториях. Выше уже отмечалось, что статьей 10

---

<sup>5</sup> Роспотребнадзор регулярно публикует такие списки несуществующих изготовителей пищевых продуктов.

ТР ТС 021/2011 установлено, что не только изготовители, но и продавцы<sup>6</sup> обязаны осуществлять процессы хранения, перевозки (транспортирования) и реализации **таким образом**, чтобы такая продукция соответствовала требованиям, установленным к ней настоящим техническими регламентами.

Вопрос о том, каким именно образом продавец будет обеспечивать соответствие находящейся в обороте (реализуемой) пищевой продукции, решается самим продавцом. Государство в этом вопросе предоставляет продавцу необходимую свободу действий. К обязанностям, которые прямо установлены законом относится только осуществление производственного контроля. Однако и здесь государство не регламентирует и не детализирует требования к содержанию Программы производственного контроля, а также к выбору средств для осуществления такого контроля, ограничиваясь общим правовым предписанием продавцу обеспечивать безопасность реализуемых им пищевых продуктов.

Соответственно, для осуществления производственного контроля продавцу далеко не всегда требуются значительные средства на проведение дорогостоящих испытаний продуктов в аккредитованных лабораториях на сложном лабораторном оборудовании. Продавец вправе осуществлять производственный контроль, самостоятельно устанавливая для этого любые необходимые, по его мнению, процедуры. Например, в рамках системы управления качеством пищевых продуктов. В том числе продавец может использовать для целей предварительного и (или) входного контроля при поступлении очередной партии продукции на реализацию приборы экспресс-контроля, тестовые системы и т.п. Законом установлено право продавца осуществлять идентификацию пищевых продуктов (т.е. возможность отнесения их к объектам технического регулирования по соответствующим техническим регламентам) в той последовательности действий, которая указана в статье 6 ТР ТС 021/2011: по наименованию, визуальным методом (по внешнему виду), органолептическим методом, аналитическим методом.

Идентификацию по наименованию, визуальным методом и органолептическим методом продавец может осуществлять любыми имеющимися у него в распоряжении силами и средствами, в том числе силами своих сотрудников и структурных единиц (отделы контроля качества и т.п.). Кроме того, идентификацию пищевых продуктов органолептическим и аналитическим методом продавец вправе также осуществлять в испытательной лаборатории или в аккредитованной испытательной лаборатории. Необходимость в проведении испытаний в аккредитованной испытательной лаборатории может возникать, например, в случае необходимости получения юридических фактов, свидетельствующих о нарушении данным контрагентом (поставщиком) своих обязательств по поставке пищевых продуктов, соответствующих нормативным требованиям по качеству и безопасности. Такие протоколы могут рассматриваться сторонами договора поставки как официальное и достаточное основание для отказа продавцом от поставок продукции данного изготовителя. Такие условия могут быть указаны сторонами в договорах поставки и (или) в других документах, определяющих условия поставки.

Практика внешнего контроля, в том числе общественного, показывает, что во многих случаях достаточно надежную интегральную и (или) предварительную оценку доброкачественности продукта можно дать именно по его органолептическим свойствам. Такой подход к осуществлению производственного контроля дает возможность многократно

---

<sup>6</sup> Закон не устанавливает эту обязанность исключительно для розничных продавцов, под словом продавцы понимаются все продавцы, к которым относятся и оптовые, не осуществляющие реализацию продукции непосредственно потребителям.

снизить расходы на его осуществление. Поэтому тот факт, что во многих случаях продавцы не контролируют качество и безопасность реализуемых ими товаров даже по органолептическим свойствам<sup>7</sup>, свидетельствует, по мнению Комитета общественного контроля **о пренебрежении ими своих публично-правовых обязанностей**. Такого рода бездеятельность, безусловно, должна иметь для продавца соответствующие правовые последствия.

► Каждый продавец (оптовый, розничный) обязан иметь в наличии документы, которыми подтверждается соответствие пищевого продукта, находящегося в обороте и предназначенного для реализации, требованиям технических регламентов (ст. 21–23 ТР ТС 021/2011). Такими документами являются декларации о соответствии по каждому наименованию пищевых продуктов.

В соответствии с п. 12 «Правил продажи отдельных видов товаров» (утв. Постановлением Правительства РФ от 19 января 1998 г. N 55) по требованию потребителя продавец обязан ознакомить его с товаросопроводительной документацией на товар, содержащей по каждому наименованию товара сведения об обязательном подтверждении соответствия согласно законодательству Российской Федерации о техническом регулировании (сведения о декларации о соответствии, в том числе ее регистрационный номер, срок ее действия, наименование лица, принявшего декларацию, и орган, ее зарегистрировавший). Эти документы должны быть заверены подписью и печатью поставщика или продавца с указанием его места нахождения (адреса) и телефона.

При проведении мероприятий общественного контроля проверяющие лица (представители общественной организации, общественные контролеры) имеют право требовать от продавца ознакомить его с соответствующими декларациями о соответствии по каждому интересующему наименованию (ассортиментной позиции) товаров.

Однако, как показывает практика государственного и общественного контроля, во многих случаях продавцы не могут представить по требованию проверяющих лиц декларации о соответствии на реализуемые товары. Это также свидетельствует о пренебрежении продавцом выполнения своих публично-правовых обязанностей и является достаточным поводом для привлечения продавца к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

## **6. Административная ответственность изготовителя и продавца (оптового, розничного)**

Административные правонарушения, совершаемые изготовителями и продавцами пищевых продуктов (оптовыми, розничными) и связанные с осуществлением деятельности по производству и выпуску в обращение (реализации) фальсифицированного пищевого продукта, квалифицируются как невыполнение требований технических регламентов, создавшее угрозу причинения вреда жизни или здоровью граждан. Привлечение к административной ответственности изготовителей и продавцов осуществляется по части 2

---

<sup>7</sup> В практике общественного контроля, осуществляемого Комитетом, неоднократно выявлялись случаи реализации пищевых продуктов с совершенно очевидным для любого человека несоответствием продукта нормативным требованиям по органолептическим свойствам (отвратительный запах и т.п.).

статьи 14.43 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а при повторном совершении – по ч. 3 ст. 14.43 КоАП РФ.

Сохраняющаяся пока еще до настоящего времени некоторая неоднородность административной и судебной практики, когда в ряде случаев изготовителей и продавцов фальсифицированных пищевых продуктов привлекают к административной ответственности не по ч. 2 и ч. 3 ст. 14.43 КоАП РФ, а по «менее жесткой» ч. 1 ст. 14.43 КоАП РФ, сегодня уже идет в разрез с государственной политикой и, как следует обоснованно полагать, будет целенаправленно изменяться в сторону безусловного соблюдения принципа законности всеми юрисдикционными органами. Действующие правовые нормы в их совокупности и взаимной связи уже сегодня дают все основания для выводов о том, что любой фальсифицированный пищевой продукт всегда создает угрозу причинения вреда жизни или здоровью граждан, может являться причиной возникновения инфекционных или неинфекционных заболеваний потребителя.

Правонарушения, квалифицируемые по ч. 2 ст. 14.43 КоАП РФ, влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей с конфискацией предметов административного правонарушения либо без таковой; на должностных лиц – от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей с конфискацией предметов административного правонарушения либо без таковой; на юридических лиц – от трехсот тысяч до шестисот тысяч рублей с конфискацией предметов административного правонарушения либо без таковой.

Повторное совершение такого же административного влечет, в соответствии с ч. 3 ст. 14.43 КоАП РФ, наложение административного штрафа на граждан в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей с конфискацией предметов административного правонарушения; на должностных лиц – от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей с конфискацией предметов административного правонарушения либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток с конфискацией предметов административного правонарушения; на юридических лиц – от семисот тысяч до одного миллиона рублей с конфискацией предметов административного правонарушения либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток с конфискацией предметов административного правонарушения.

Здесь следует подчеркнуть, что применительно к изготовителю, продукция которого реализуется в двух или более субъектах Российской Федерации, или применительно к розничному продавцу, осуществляющему деятельность посредством организации торговой сети (в том числе на территории двух и более субъектов Российской Федерации), привлечение их к административной ответственности осуществляется по ч. 3 ст. 14.43 КоАП РФ с учетом отягчающих обстоятельств. Таким отягчающим обстоятельством является наличие фактов о том, что они ранее подвергались административному наказанию в соответствии со статьей 4.6 КоАП РФ за совершение однородного административного правонарушения на территории **любого** из субъектов Российской Федерации.

Конкретно, это означает, что, если, например, изготовитель или продавец (ритейлер) по результатам государственного или общественного контроля привлекается в Свердловской области к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.43 КоАП РФ, то юрисдикционный орган (административный, судебный) учитывает факты повторного совершения однородного административного правонарушения, за которое данное лицо было подвергнуто

административному наказанию и на территории других субъектов Российской Федерации, например, в Новосибирской области, Владимирской области или в Красноярском крае. Соответствующие сведения о совершении однородных административных правонарушений содержатся в Госинформресурсе по защите прав потребителей и в других государственных базах данных.

► Предметом внеплановой выездной проверки на производстве изготовителя, проводимой органом государственного контроля (надзора), является в том числе соблюдение изготовителем требований, предъявляемых к разработке, внедрению и поддержанию процедур, основанных на принципах ХАССП. В случае выявления невыполнения требований ст. 10 ТР ТС 021/2011 по соблюдению поточности технологических операций производства (изготовления) пищевой продукции; ведению документации, подтверждающей соответствие произведенной пищевой продукции в каждой партии требованиям технических регламентов (документации производственного контроля); обеспечению прослеживаемости и др. изготовитель несет ответственность по ч. 1 ст. 14.43 КоАП РФ.

Внеплановая проверка может проводиться органом государственного контроля (надзора) по основаниям, указанным в законе, в том числе по заявлению общественного объединения потребителей, выявившего факты реализации фальсифицированной продукции данного изготовителя. СРОО «Комитет общественного контроля», выявляя в ходе реализации проекта «Город без фальсификата» факты реализации на территории Свердловской области фальсифицированных пищевых продуктов, поставляемых из других регионов (например, из Самарской или Челябинской области), правомочен направлять заявления в прокуратуру и в другие государственные надзорные органы, осуществляющих контроль (надзор) на территории соответствующих субъектов Российской Федерации.

► Несоблюдение продавцом (оптовым, розничным) требований ст. 5 ТР ТС 021/2011 по обеспечению прослеживаемости пищевой продукции, выпускаемой в обращение (реализуемой потребителям), влечет применение к продавцу административной ответственности с наложением штрафа по ст. 14.45 КоАП РФ «Нарушение порядка реализации продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия».

► Отсутствие у продавца (оптового, розничного) утвержденной Программы производственного контроля является административным правонарушением, что является основанием для привлечения его к административной ответственности по ч. 1 ст. 14.43 КоАП РФ.

► В соответствии со ст. 26.2 КоАП РФ доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

В собственной практике СРОО «Комитет общественного контроля» имеются успешные примеры взаимодействия с территориальными органами Роспотребнадзора в различных субъектах Российской Федерации (Белгородская, Самарская, Челябинская

области), когда этими органами привлекались к административной ответственности по ч. 1 и ч. 2 ст. 14.43 КоАП РФ изготовители, поставляющие, поставившие фальсифицированные пищевые продукты на территорию Свердловской области. Подобного рода примеры имеются также в практике работы других общественных объединений (Москва, Санкт-Петербург и др.). Эти примеры являются убедительной демонстрацией эффективности конструктивного взаимодействия и сотрудничества участников Национальной системы защиты прав потребителей, к числу которых относятся государственные органы и общественные объединения потребителей.

► В настоящих Информационно-аналитических материалах СРОО «Комитет общественного контроля» считает необходимым разъяснить продавцам и изготовителям пищевых продуктов особенности применения статьи 4.4 Кодекса Российской Федерации об административном правонарушении.

Ранее ряд комментариев Комитетом уже доводились до сведения всех заинтересованных лиц (хозяйствующих субъектов, контролирующих организаций) путем размещения на своем сайте [http://komitet-ok.ru/files/10\\_2015\\_AM\\_OAP.pdf](http://komitet-ok.ru/files/10_2015_AM_OAP.pdf) Аналитических материалов «Назначение административных наказаний за совершение нескольких административных правонарушений изготовителями и продавцами пищевых продуктов». К этому следует добавить дополнительные пояснения на конкретных примерах.

В случае, если розничным продавцом было допущено правонарушение, связанное с реализацией фальсифицированного пищевого продукта, и одновременно с этим продавец не выполнил требование проверяющих лиц об ознакомлении их с декларацией о соответствии на этот продукт (декларация у продавца отсутствует, и продавец не обеспечил прослеживаемость), это является основанием для привлечения продавца к административной ответственности одновременно по статье 14.43 КоАП РФ «Нарушение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя)» и по статье 14.45 КоАП РФ «Нарушение порядка реализации продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия». Соответственно, на него одновременно налагаются два административных штрафа.

В случае, если оптовым продавцом было допущено правонарушение, связанное с выпуском в обращение (оборотом) фальсифицированного пищевого продукта, и одновременно с этим продавец не смог предоставить по требованию органа, осуществляющего административное расследование<sup>8</sup>, документы, обеспечивающие прослеживаемость этого продукта, у административного органа или у суда появляются достаточные основания для привлечения этого продавца к административной ответственности одновременно и по статье 14.43 КоАП РФ, и по статье 14.45 КоАП РФ.

В случае, если изготовителем и продавцом было допущено правонарушение, связанное с изготовлением (производством) и выпуском в обращение (реализацией) фальсифицированного пищевого продукта и одновременно с этим изготовитель и продавец не выполнили свои обязанности, возложенные на него статьями 37–40 Федерального закона от 27 декабря 2002 года N 184-ФЗ «О техническом регулировании», у административного органа или у суда появляются достаточные основания для привлечения изготовителя и

---

<sup>8</sup> Административное расследование может производиться по заявлению общественного объединения потребителей, предоставившего административному органу достаточные доказательства нарушения оптовым продавцом требований законодательства Российской Федерации.

продавца к административной ответственности по ст. 14.43 КоАП РФ и одновременно по ст. 14.46.2 КоАП РФ <sup>9</sup>.

Статья 14.46.2 КоАП РФ вводится в целях привлечения к административной ответственности изготовителей и продавцов за неисполнение ими законодательно установленных обязанностей по принятию мер, направленных на предупреждение и предотвращение причинения вреда жизни и здоровью граждан.

Общая сумма штрафов для изготовителя и продавца при привлечении его к административной ответственности сразу по нескольким статьям КоАП РФ, может быть значительной. Достаточно сказать, что при наличии отягчающих обстоятельств в виде повторного совершения каждого из указанных правонарушений размер административного штрафа по статье 14.43 КоАП РФ может составить до 1 млн. рублей, а еще один штраф в таком же размере может быть наложен по статье 14.46.2, т.е. общая сумма штрафов может составить до 2 млн. рублей.

Еще один убедительный пример: для розничного продавца, допустившего реализацию фальсифицированного пищевого продукта в отсутствие декларации о соответствии на этот продукт, а также не выполнившего своих обязанностей, установленных статьями 37–40 Закона N 184-ФЗ, наступает административная ответственность сразу уже по трем статьям КоАП РФ: по ч. 2 или 3 статьи 14.43 КоАП РФ, по ст. 14.45 КоАП РФ, а также по ст. 14.46.2 КоАП РФ. В этом случае общая сумма штрафов может быть еще более значительной.

При этом следует отметить, что закон не только допускает возможность наложения на виновных лиц административных наказаний указанным образом, но и **обязывает** это делать! Пленум Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2003 г. N 23 установил, что законность решения суда заключается в точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права.

► Обязанности изготовителя и продавца, установленные статьями 37–40 Закона N 184-ФЗ, могут возникать, например, когда общественное объединение потребителей, получив юридические факты, свидетельствующие о реализации в торговой сети фальсифицированного пищевого продукта производства данного изготовителя, направляет сведения о выявленном несоответствии продукции в адрес изготовителя и продавца (оптового, розничного) и **одновременно** в органы государственного надзора (контроля).

СРОО «Комитет общественного контроля» практикует указанный подход для предупреждения и профилактики правонарушений, а также для пресечения оборота фальсифицированных пищевых продуктов в рамках реализации проекта «Город без фальсификата».

Получив указанные сведения, изготовитель (продавец) обязан будет осуществить проверку достоверности информации, предоставить в орган государственного контроля (надзора) материалы указанной проверки, разработать программу мероприятий по

---

<sup>9</sup> Внесение данной статьи в КоАП РФ предусмотрено законопроектом № 43679-7, который внесен в Государственную Думу Российской Федерации Правительством Российской Федерации и предварительно одобрен распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2017 г. N 2544-р. Законопроектом предусмотрены специальные составы административных правонарушений, связанных с невыполнением хозяйствующими субъектами требований, установленных статьями 37–40 Закона N 184-ФЗ.

предотвращению причинения вреда и представить ее на согласование в орган государственного контроля (надзора).

Необходимо подчеркнуть, что СРОО «Комитет общественного контроля», действуя указанным выше образом на основании полномочий, предоставленных общественному объединению потребителей статьей 37 Закона N 184-ФЗ и статьей 45 Закона РФ N 2300-1, одновременно оставляет за собой право использовать и все другие правовые механизмы. Так, в случае, если в процессе взаимодействия Комитета с изготовителем (продавцом) становится очевидным уклонение изготовителя (продавца) от выполнения своих обязанностей, установленных статьями 37–40 Закона N 184-ФЗ, Комитет оставляет за собой право внести имеющиеся у него в отношении данного изготовителя (продавца) материалы и документы в прокуратуру и федеральные органы исполнительной власти для привлечения данного изготовителя (продавца) к административной ответственности, проведения в отношении него административного расследования, проведения выездной внеплановой проверки. Комитет вправе также сразу обратиться в суд общей юрисдикции с иском в защиту прав и законных интересов неопределенного круга потребителей.

В заявлении в органы государственного контроля (надзора) Комитет может просить провести в отношении изготовителя проверку соблюдения им установленных законом требований по поддержанию процедур ХАССП (контроль используемого сырья, документирование и ведение записей производственного контроля и др.). В заявлении в отношении продавца Комитет может просить проверить наличие у продавца Программы производственного контроля, вынести предписание продавцу разработать Программу предотвращения вреда.

► Изготовление и выпуск в обращение (реализация) фальсифицированных пищевых продуктов не является длящимся административным правонарушением. Каждая новая партия фальсифицированной пищевой продукции отличается от другой партии (с другой датой изготовления продукта, указанной в маркировке) объективной стороной административного правонарушения. Соответственно, за каждую новую партию фальсифицированной пищевой продукции, выпускаемой в обращение (реализуемой потребителям) на изготовителя и продавца должен быть наложен новый административный штраф. Количество налагаемых указанным образом штрафов на изготовителя (продавца) законом не ограничивается, а наоборот, соблюдение принципа законности обязывает административные органы налагать административные наказания именно таким образом.

► При привлечении изготовителей и продавцов фальсифицированных пищевых продуктов к административной ответственности по заявлениям СРОО «Комитет общественного контроля» административные органы и суды вправе налагать административные санкции как на юридическое лицо, так и на конкретных должностных лиц, по вине которых было допущено это правонарушение. Соответствующее разъяснение дано в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 N 5 (ред. от 19.12.2013).

В п. 15 постановления суд разъяснил, что в соответствии с частью 3 статьи 2.1 КоАП РФ в случае совершения юридическим лицом административного правонарушения и выявления конкретных должностных лиц, по вине которых оно было совершено (статья 2.4 КоАП РФ), допускается привлечение к административной ответственности по одной и той же норме как юридического лица, так и указанных должностных лиц



## **7. Гражданско-правовая ответственность участников рынка за изготовление и выпуск в обращение фальсифицированных пищевых продуктов**

Изготовители и продавцы (оптовые, розничные) несут не только административную, но и гражданско-правовую ответственность за изготовление и введение в обращение (реализацию) фальсифицированных пищевых продуктов.

В соответствии с Законом РФ N 2300-1 общественное объединение потребителей вправе обращаться в суды с заявлениями в защиту прав потребителей и законных интересов отдельных потребителей (группы потребителей, неопределенного круга потребителей). Исковое заявление подается в отношении изготовителя и (или) продавца.

В решении суда указывается на противоправный характер действий изготовителя и продавца, связанных с изготовлением и выпуском в обращение (реализацией) фальсифицированного пищевого продукта. Суд также выносит решение об обязанности ответчиков прекратить противоправные действия.

На основании решения суда о признании действий изготовителя (продавца) противоправными орган общественного контроля вправе обратиться с заявлением в административный орган о привлечении данного изготовителя (продавца) также и к административной ответственности. Решение суда общей юрисдикции в этом случае будет иметь для административного органа и для другого суда (общей юрисдикции, арбитражного) преюдициальное значение. Это означает, что в рамках возбужденного дела об административном правонарушении вина изготовителя (продавца) будет уже считаться доказанной.

## **8. Уголовная ответственность изготовителей и продавцов фальсифицированных пищевых продуктов**

В случае, если при осуществлении органами государственного, муниципального или общественного контроля неоднократно выявляются новые факты изготовления и выпуска в обращение (реализации) фальсифицированных пищевых продуктов теми хозяйствующими субъектами (изготовителями, продавцами), в отношении которых ранее судом было вынесено решение о прекращении противоправной деятельности, то в отношении руководителей таких хозяйствующих субъектов может быть возбуждено дело о привлечении их к уголовной ответственности по статье 315 Уголовного кодекса Российской Федерации «Неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта».

Указанной статьей УК РФ установлено, что злостное неисполнение коммерческой или иной организации вступивших в законную силу приговора суда, решения суда или иного судебного акта, а равно воспрепятствование их исполнению –

наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот

восьмидесяти часов, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет.

► Уголовный кодекс Российской Федерации уже сегодня дает основания привлекать лиц, виновных в изготовлении и введении в обращение (реализации) фальсифицированных пищевых продуктов также и по статье 238 УК РФ «Производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности».

Ранее уже было показано, что **юридически** любой фальсифицированный пищевой продукт признается некачественным и опасным, создающим угрозу причинения вреда жизни или здоровью граждан. Таким образом, уже сегодня лица, виновные в совершении указанных противоправных деяний, могут быть, в принципе, привлечены не только к административной или гражданско-правовой, но сразу и к уголовной ответственности.

Обращает на себя формулировка статьи 238 УК РФ, где указано, что уголовное наказание предусмотрено за производство, хранение или перевозка в целях сбыта либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности жизни или здоровья потребителей, а равно неправомерные выдача или использование официального документа, удостоверяющего соответствие указанных товаров, работ или услуг требованиям безопасности.

Можно видеть, что здесь в Кодексе наступление уголовной ответственности никак не увязано с совершением деяний в крупном или особо крупном размере. Уголовная ответственность предусмотрена по факту совершения деяний, создающих угрозу безопасности граждан. При этом если деяния совершены по предварительному сговору или организованной группой лиц, уголовная ответственность предусматривает лишение свободы на срок до шести лет.

► Уголовная ответственность изготовителя и продавца в лице их руководителей может наступать также и по статье 237 УК РФ «Соккрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей». Такая ситуация может сложиться, например, в тех случаях, когда изготовитель и продавец, получив сведения о несоответствии выпускаемой (реализуемой) ими продукции требованиям безопасности, не примут мер, по обеспечению безопасности потребителей, предусмотренных статьями 37–40 Закона N 184-ФЗ, а также будут скрывать информацию об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей.

К таким обстоятельствам органы следствия могут, например, отнести сокрытие информации об использовании изготовителем при производстве продукции некачественного продовольственного сырья. Например, когда изготовитель направляет нереализованную в торговле и возвращенную ему продавцами пищевую продукцию снова в производственный цикл.

Статьей 237 УК РФ предусмотрено наказание в виде штрафа или лишения свободы осужденного на срок до двух лет.

► В настоящее время федеральными органами государственной власти принимаются действия по внесению изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в

части введения уголовной ответственности за фальсификацию продукции. Руководителем Роспотребнадзора А.Ю. Поповой в СМИ передана информация о том, что предлагается законодательно установить такие меры **уголовной** ответственности, как наложение на виновных лиц крупных штрафов, изъятие фальсифицированной продукции, назначение исправительных работ.