

Письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 14 января 2009 г. N 01/237-9-32

"Об организации контроля и надзора за выполнением обязательных требований, установленных Федеральным законом от 12.06.2008 N 88-ФЗ "Технический регламент на молоко и молочную продукцию", связанных с предупреждением действий, вводящих в заблуждение потребителей"

В целях формирования единообразия в правоприменительной практике в деле осуществления контроля и надзора за соблюдением хозяйствующими субъектами обязательных требований **вступившего в силу** Федерального закона от 12.06.2008 N 88-ФЗ "Технический регламент на молоко и молочную продукцию" (далее - Технический регламент) в части предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека обращает внимание на следующее.

В соответствии со **статьей 28** Технического регламента государственный контроль (надзор) за соблюдением установленных им требований на молоко и молочную продукцию, а также в отношении процессов производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации молока и продуктов его переработки, предназначенных для употребления в пищу (на стадии приемки, ввода в эксплуатацию объектов производства, периодической проверки выполнения изготовителем (продавцом, лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя) требований Технического регламента и программы мероприятий по предотвращению причинения вреда), осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей, каковым является Роспотребнадзор.

Целью принятия настоящего Технического регламента согласно его **статье 3** являются защита жизни и здоровья граждан, предупреждение действий, вводящих в заблуждение потребителей, и обеспечение достоверности информации о наименовании, составе и потребительских свойствах молока и молочной продукции.

Вместе с тем, однозначно трактуемого определения понятия "действий, вводящих в заблуждение потребителей" в **Техническом регламенте**, как и в иных действующих нормативных правовых актах, относящихся к установленной сфере деятельности Роспотребнадзора, в настоящее время не сформулировано.

В этой связи, следуя диспозитивным нормам, определенным в Техническом регламенте, возможность квалификации соответствующих действий хозяйствующих субъектов, реализующих молоко и продукты его переработки, как вводящих в заблуждение потребителя, допустима, в частности, в следующих случаях:

если в наименованиях продуктов, не являющихся молоком или молочными продуктами либо молочными составными продуктами (см. **часть 2 статьи 2** и **статью 4** Технического регламента), в том числе в словах, входящих в состав этих наименований (в том числе в их различных сочетаниях), при маркировании (этикетировании) используются понятия, установленные Техническим регламентом;

если в наименованиях продуктов, отнесенных к объектам технического регулирования в соответствии с **пунктом 1 части 1 статьи 2** Технического регламента, используются понятия, установленные **статьей 4** Технического регламента, не соответствующие установленным идентификационным показателям.

Согласно **статье 14.7** "Обман потребителей" КоАП РФ устанавливается административная ответственность за совершение противоправных виновных действий, в том числе выражающихся во введении "в заблуждение относительно потребительских свойств, качества товара... в организациях, осуществляющих реализацию товаров... населению, а равно гражданами, зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей в сфере торговли...".

По императивному правилу, закрепленному в **пункте 5 статьи 4** Закона Российской Федерации от 07.02.1992 N 2300-1 "О защите прав потребителей" (далее -

Закон РФ "О защите прав потребителей"), "если законами или в установленном ими порядке предусмотрены обязательные требования к товару..., продавец... обязан передать потребителю товар..., соответствующий этим требованиям". Причем, учитывая, что договор розничной купли-продажи является публичным договором (см. [статьи 426, 492](#) Гражданского кодекса Российской Федерации, далее - ГК РФ), продавец должен обеспечить исполнение названных обязательств в отношении каждого, кто к нему обратится.

В этой связи в контексте рассматриваемого Технического регламента, введение потребителей в заблуждение относительно потребительских свойств молока и молочной продукции будет характеризоваться нахождением в продаже либо передачей потребителю товаров, не соответствующих его требованиям, связанным как с безопасностью, так и с терминологией, упаковкой и маркировкой, включая непосредственные требования к информации о наименовании, составе и потребительских свойствах этих товаров, причем предоставляемые не только на их упаковке, но и в сопроводительных документах (см. [пункты 2 и 5 статьи 1](#) Технического регламента).

В качестве же "иного обмана потребителей" ([статья 14.7](#) КоАП РФ) в данном случае могут фигурировать факты реализации фальсифицированных продуктов, понятие которых раскрывается в [статье 1](#) Федерального закона от 02.01.2000 N 29-ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов" (с изменениями, внесенными [Федеральным законом](#) от 12.06.2008 N 88-ФЗ, далее - ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов"), признающей таковыми пищевые продукты, умышленно измененные (поддельные) и (или) имеющие скрытые свойства и качество, информация о которых является заведомо неполной или недостоверной.

В соответствии со [статьей 5](#) ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов", [статьей 10](#) Закона РФ "О защите прав потребителей" изготовитель (продавец) обязан своевременно довести до сведения потребителя необходимую и достоверную информацию о качестве и безопасности пищевых продуктов, соблюдении требований нормативных документов при изготовлении и обороте пищевых продуктов, обеспечивающую возможность их правильного выбора.

Кроме того, исходя из установленного [статьей 8](#) Закона РФ "О защите прав потребителей" объективного права потребителя на получение необходимой и достоверной информации о товаре, очевидно, что действия, выразившиеся в предоставлении потребителям неполной или недостоверной информации о продукции, относящейся к объектам технического регулирования по рассматриваемому Техническому регламенту, образуют состав административного правонарушения, предусматривающего административную ответственность по [части 1 статьи 14.8](#) КоАП РФ. Причем в данном случае предметом соответствующей оценки со стороны должностного лица, уполномоченного на составление протокола об административном правонарушении, должна служить как таковая непосредственная информация о товаре, тогда как при выявлении виновных действий, направленных на введение потребителя в заблуждение, оцениваться будет сам товар.

Оценка полноты информации, приведенной на упаковке молока и продуктов его переработки, должна производиться на основе положений [статей 36, 37](#) Технического регламента. При этом достоверность представленной информации должна подтверждаться результатами экспертизы сопроводительных документов и установлением соответствия информации, содержащейся на этикетках, результатам идентификации молока и продуктов его переработки.

По смыслу [статьи 1](#) ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов" (применительно к понятию "идентификации пищевых продуктов") и [статьи 24](#) Технического регламента "идентификация молока и продуктов его переработки" включает в себя:

- 1) отнесение молока и продуктов его переработки к сфере применения Технического регламента;
- 2) установление соответствия молока и продуктов его переработки, в том числе их наименований и идентификационных показателей, требованиям Технического

регламента;

3) установление соответствия молока и продуктов его переработки сведениям, содержащимся в информации для потребителей, декларации о соответствии или сертификате соответствия, предоставленных изготовителем или продавцом.

В случае если информация о молоке (продуктах его переработки), содержащаяся в сопроводительных документах и на этикетках, не соответствует наименованиям и (или) показателям идентификации, а также в случае недостоверности и недостаточности представленной информации по сравнению с требованиями Технического регламента (см. [статью 25](#)), необходимо возбудить дело об административном правонарушении в области законодательства о защите прав потребителей и провести административное расследование (см. [статьи 28.1](#) и [28.7](#) КоАП РФ), в ходе которого надлежит осуществить процессуальные действия, установленные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, к числу которых, в частности, относятся: истребование сведений ([статья 26.10](#)), направление поручений и запросов ([статья 26.9](#)), взятие проб и образцов продукции ([статья 26.5](#)), назначение экспертизы ([статья 26.4](#)). При этом правовым основанием для реализации соответствующих функций по контролю и надзору для должностных лиц территориальных органов Роспотребнадзора будут служить взаимосвязанные положения [пункта 2 части 2 статьи 25](#) Технического регламента и [пункта 5.18](#) Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденного [постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года N 322.

В случае проведения в рамках производства по делу об административном правонарушении экспертизы для целей идентификации соответствующего продукта в определении о назначении экспертизы перед экспертом должны быть поставлены вопросы с учетом требований, сформулированных в [части 8 статьи 25](#) Технического регламента, а при решении вопроса о проведении исследований (испытания) молока и продуктов его переработки по основаниям, указанным в [части 7 статьи 25](#) Технического регламента, применяются показатели идентификации, предусмотренные в [статье 26](#) Технического регламента. Причем, как при идентификации молока и продуктов его переработки, осуществляемой на основании результатов полученных органолептических, физико-химических и микробиологических показателей, так и на основании представленных эксперту сопроводительных документов к исследуемому продукту, необходимо четкое определение не только последовательности соответствующих действий в целом, но и объемов проводимых исследований в частности.

В конечном итоге надлежащим доказательством по делу об административном правонарушении по [статье 14.7](#) КоАП РФ будет являться заключение эксперта, содержащее выводы о результатах идентификации молока и продуктов его переработки, подтверждающее несоответствие заявленной информации о товаре тем существенным характеристикам продукции, которые определены в [Техническом регламенте](#).

Поскольку объектом административных правонарушений, ответственность за которые установлена [главой 14](#) Особенной части КоАП РФ, являются правоотношения в области осуществления предпринимательской деятельности в целом, изначально необходимо иметь в виду ее определение, сформулированное в [пункте 1 статьи 2](#) ГК РФ, согласно которому предпринимательской деятельностью является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Однако как таковые области предпринимательской деятельности, в которых могут быть совершены данные правонарушения, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях не определены (если иное явно не следует из содержания соответствующей конкретной нормы КоАП РФ). В этой связи, учитывая положения [статьи 43](#) Закона РФ "О защите прав потребителей", а также положения

статей 8, 10, 12, 13 Закона РФ "О защите прав потребителей", в которых установлено, что обязанной стороной по отношению к потребителю выступают в равной степени и продавцы и изготовители товаров, субъектами административной ответственности по части 1 статьи 14.8 КоАП РФ могут являться как продавец, так и изготовитель молока и продуктов его переработки, в то время как по статье 14.7 КоАП РФ (с учетом ее буквального содержания) состав административного правонарушения определяют виновные действия соответствующих лиц только в сфере розничной торговли.

Кроме того, в контексте вышеизложенного необходимо иметь в виду, что при доказывании наличия вины изготовителя в части введения в заблуждение потребителей и нарушения их прав на получение необходимой и достоверной информации о товаре следует устанавливать конечную цель использования произведенного молока и продуктов его переработки - поставку произведенной продукции в розничную торговую сеть для продажи потребителю.

В то же время привлечение продавца (изготовителя) молока или продукта его переработки к административной ответственности не исключает их соответствующую гражданско-правовую ответственность за противоправные действия, связанные с нарушением требований Технического регламента. В этой связи правовой основой для исковых требований в защиту прав потребителей при совершении продавцом действий, вводящих потребителей в заблуждение, или свидетельствующих о предоставлении им недостоверной информации о наименовании, составе и потребительских свойствах молока и молочной продукции, могут служить соответствующие положения ГК РФ о признании сделок недействительными (см. статьи 178 и 179 ГК РФ).

В соответствии со статьями 41, 42 Технического регламента ответственность за нарушение его требований, а также возмещение вреда в связи с их невыполнением, причиненного жизни или здоровью граждан, возлагается на изготовителя, продавца либо лицо, выполняющее функции иностранного изготовителя на основании договора с ним в части обеспечения соответствия поставляемой продукции требованиям Технического регламента, в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

В целом же при осуществлении в форме государственного контроля (надзора) оценки соответствия молока и продуктов его переработки, а также процессов их производства, обязательным требованиям, установленным Техническим регламентом (см. части 2, 3 статьи 27 и пункты 2 и 3 статьи 28 Технического регламента), необходимо (как уже отмечалось выше) исходить из того, что в настоящий момент КоАП РФ не предусматривает в принципе специальную административную ответственность за нарушения либо несоблюдение установленных техническими регламентами обязательных требований в отношении товаров потребительского назначения и связанных с их производством и оборотом иных объектов технического регулирования.

В этой связи (вплоть до внесения в КоАП РФ необходимых изменений) вопрос привлечения виновных лиц к административной ответственности следует разрешать путем применения тех составов административных правонарушений, предусмотренных в Особой части КоАП РФ, которые отнесены к полномочиям должностных лиц территориальных органов Роспотребнадзора (см. приказ Роспотребнадзора от 01.06.2005 N 421) и по которым возможно квалифицировать соответствующие виновные противоправные действия должностных и юридических лиц.

Так, одним из требований к порядку реализации продуктов переработки молока, установленных статьей 17 Технического регламента, является положение (часть 2 статьи 17), императивно возлагающее на продавца обязанность иметь копии документов, подтверждающих соответствие этих продуктов требованиям данного Технического регламента, каковыми являются декларация о соответствии (см. статью 31 Технического регламента) либо сертификат соответствия (см. статью 32 Технического регламента). При этом добровольное подтверждение соответствия молока и продуктов его переработки, осуществляемое заявителем по собственной инициативе в форме добровольной сертификации (часть 4 статьи 29 Технического регламента), не может заменять проведение обязательного подтверждения соответствия молока и продуктов его переработки требованиям Технического

регламента ([часть 6 статьи 29](#) Технического регламента).

Поскольку "продажа товаров... без сертификата соответствия (декларации о соответствии), удостоверяющего (удостоверяющей) безопасность таких товаров... для жизни и здоровья людей" определяет состав административного правонарушения по [части 2 статьи 14.4](#) КоАП РФ, выявление фактов нахождения в розничной торговле продуктов переработки молока без вышеназванных документов должно являться основанием для возбуждения в отношении виновного лица дела об административном правонарушении по данной норме КоАП РФ. Кроме того, отсутствие указанных документов и как следствие - невозможность обеспечить исполнение обязанностей, возлагаемых на продавца положениями [части 3 статьи 17](#) Технического регламента, будет приводить к нарушению с его стороны соответствующих требований [Правил](#) продажи отдельных видов товаров, утвержденных [постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 19.01.1995 N 55 (далее - Правила продажи), предусмотренных, в частности, в его [пункте 12](#). Также является очевидным, что неисполнение продавцом иных обязательных требований из числа предусмотренных [статьей 17](#) Технического регламента в их причинно-следственной связи с соответствующими требованиями [Правил](#) продажи будет образовывать состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена [статьей 14.15](#) КоАП РФ.

ГАРАНТ:

По-видимому, в тексте предыдущего абзаца допущена опечатка. Дату названного [постановления](#) следует читать как "от 19.01.1998"

Помимо этого, как во взаимосвязи, так и безотносительно к [Правилам](#) продажи, под виновные действия, влекущие привлечение к административной ответственности по [статье 14.15](#) КоАП РФ, могут подпадать выявленные случаи несоблюдения продавцом и иных обязательных требований Технического регламента, установленных, в частности, его [статьями 35](#) и [36](#). При этом для квалификации правонарушения по [статье 14.15](#) КоАП РФ помимо прочего может использоваться [пункт 5](#) [Правил](#) продажи в части, устанавливающей необходимость соблюдения продавцом при реализации товаров, включая молоко и продукты его переработки, обязательных требований, установленных, в том числе, в "других нормативных документах" (т.е. в данном случае - в Техническом регламенте).

В случае же выявления при продаже продуктов переработки молока фактов несоответствия продукции требованиям стандартов либо техническим условиям, применяемым в части, не противоречащей требованиям Технического регламента, и заявленным в информации для потребителя на этикетках и маркировке, в отношении виновных лиц следует рассматривать вопрос о привлечении их к административной ответственности по [части 1 статьи 14.4](#) КоАП РФ.

Обращаем Ваше внимание, что положения, изложенные в настоящем письме и отражающие позицию Роспотребнадзора по вопросам, связанным с реализацией функций по контролю и надзору за соблюдением обязательных требований [Федерального закона](#) от 12.06.2008 N 88-ФЗ "Технический регламент на молоко и молочную продукцию" (в части предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей), даны в причинно-следственной связи соответствующих положений этого Технического регламента с ныне действующими нормами [КоАП](#) РФ и иных законодательных актов, т.е. исходя из состояния нормативной правовой базы в настоящее время.

По мере начала формирования правоприменительной практики в сфере технического регулирования и в связи с предстоящими изменениями в законодательном регулировании организации деятельности по контролю и надзору в целом (связанными, в частности, с принятием [Федерального закона](#) от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"), указанная позиция будет уточняться и дополняться.

Особое внимание обращаем на то, что при применении рекомендаций данного письма следует учитывать положения [письма](#) Роспотребнадзора от 05.12.2008 N 01/14461-08-32 "О выполнении обязательных требований, установленных Федеральным законом от 12.06.2008 N 88-ФЗ "Технический регламент на молоко и молочную продукцию", связанных с маркированием молока и продуктов его переработки".

ГАРАНТ:

По-видимому, в тексте предыдущего абзаца допущена опечатка. Номер названного [письма](#) следует читать как "N 01/14461-08-23"

При этом положения обоих писем впредь до особого распоряжения в полном объеме сохраняют свою актуальность, в том числе, применительно к [Федеральному закону](#) от 24.06.2008 N 90-ФЗ "Технический регламент на масложировую продукцию".

В целях своевременного повышения эффективности методического обеспечения соответствующей деятельности территориальных органов Роспотребнадзора на основе анализа складывающейся правоприменительной практики и ее дальнейшей оптимизации прошу в срок до 1 февраля 2009 года представить первую документированную информацию о практической деятельности, связанной с выявлением соответствующих нарушений в сфере технического регулирования.

Копии соответствующих процессуальных документов по возбужденным/рассмотренным делам об административных правонарушениях следует направлять по электронной почте на e-mail: Andriyashina_NV@gsen.ru с одновременным их направлением посредством почтовой связи.

Руководитель

Г.Г. Онищенко