

В. Ф. ОПРЫШКО

КАЧЕСТВО
ПРОДУКЦИИ:
УПРАВЛЕНИЕ
И ПРАВО

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава I. Качество продукции как правовая категория . . .	7
1. Повышение качества продукции — важнейшая социально-экономическая задача	7
2. Качество продукции как объект правового исследования	12
Глава II. Теоретические и практические проблемы законодательства о качестве продукции	21
1. Возникновение, развитие и совершенствование законодательства о качестве продукции в СССР . . .	21
2. Законодательство о качестве продукции в системе советского законодательства	43
3. Роль административного законодательства в государственном управлении качеством продукции . . .	62
Глава III. Государственное управление качеством продукции	67
1. Сущность государственного управления качеством продукции	67
2. Функции управления качеством продукции . . .	75
3. Система принципов управления качеством продукции	105
4. Развитие форм и методов государственного управления качеством продукции	130
5. Проблемы административного принуждения в государственном управлении качеством продукции . . .	141
Глава IV. Система и правовой статус органов государственного управления качеством продукции. Вопросы их совершенствования	154
1. Органы государственного управления общей компетенции и их роль в обеспечении качества продукции	159

2. Компетенция межотраслевых органов в области государственного управления качеством продукции	164
3. Компетенция отраслевых органов в области государственного управления качеством продукции . . .	185
4. Организационно-правовые формы участия трудовых коллективов и общественности в управлении качеством продукции. Закономерности их дальнейшего развития и совершенствования	196
Заключение	211
Список литературы	214

Виталий Федорович Опышко

**КАЧЕСТВО ПРОДУКЦИИ:
УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВО**

Редактор *Т. А. Ленская*
Художественный редактор *Е. В. Чурий*
Технический редактор *Л. И. Швец*
Корректор *Т. Ю. Ходырева*

Информ. бланк № 7257

Сдано в набор 28.08.82. Подп. в печать 19.08.82. БФ 02692.
Формат 84×108¹/₃₂. Бумага типогр. № 1. Обыкн. нов. гарн.
Выс. печать. 11,76 усл. печ. л. 11,76 усл. кр.-отт. 12,76 уч.-
изд. л. Тираж 2000 экз. Изд. № 4887. Зак. № 2—1689.
Цена 2 р. 10 к.

Главное издательство издательского объединения
«Вища школа», 252054, Киев-54, ул. Гоголевская, 7.

Главное предприятие
республиканского производственного объединения
«Поліграфніта», 252057, Киев, ул. Довженко, 3.

В. Ф. ОПРЫШКО

КАЧЕСТВО ПРОДУКЦИИ: УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВО

КИЕВ
ГОЛОВНОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
ИЗДАТЕЛЬСКОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ
«ВИЩА ШКОЛА»
1982

В монографии рассматриваются актуальные правовые проблемы государственного управления качеством продукции; анализируются вопросы дальнейшего совершенствования законодательства как одного из средств обеспечения качества изделий; исследуются система и правовой статус государственных органов, общественных организаций и трудовых коллективов при осуществлении ими функций по управлению качеством продукции.

Для студентов и преподавателей юридических вузов и факультетов, научных и практических работников.

Рецензенты: доктор юридических наук *В. М. Марчук* (Киевский филиал ИПК МВД СССР), кандидат юридических наук *В. М. Огрызков* (Госстандарт СССР)

Редакция общественно-политической литературы
Зав. редакцией *В. В. Паламарчук*

ВВЕДЕНИЕ

В нашей стране значительное внимание уделяется проблемам совершенствования управления народным хозяйством. Как отмечено в новой Конституции СССР, в условиях развитого социалистического общества все полнее раскрываются созидательные силы нового строя, преимущества социалистического образа жизни, когда трудящиеся все шире пользуются плодами великих революционных завоеваний. В своем выступлении на XXVI съезде партии Генеральный секретарь ЦК КПСС товарищ Л. И. Брежнев подчеркнул, что «вопросы руководства экономикой не просто хозяйственные, а политические, партийные... Экономическая политика, которую выдвигает партия на одиннадцатую пятилетку и 80-е годы, отражает коренные, жизненные, интересы советского народа. Соединяясь, сливаясь с творчеством, инициативой, энергией масс, она обеспечивает неуклонное продвижение нашего общества по пути роста благосостояния трудящихся, создания материально-технической базы коммунизма!» [44, 51].

В настоящее время экономика составляет единый народнохозяйственный комплекс, охватывающий все звенья общественного производства, распределения и обмена на территории страны (ст. 16 Конституции СССР).

Совершенствование управления народнохозяйственным комплексом лежит в основе экономической стратегии КПСС и является одной из важнейших задач Советского государства. На ноябрьском (1981 г.) Пленуме ЦК КПСС большое внимание было уделено вопросам совершенствования механизма хозяйствования, управления экономикой, решению которых партия рассматривает как неотъемлемую часть своей политической и теоретической работы [25, 10]. Это обусловлено тем, что от уровня экономического развития во многом зависят наши успехи в коммунистическом строительстве. «Ведь именно в области

экономики закладывается фундамент решения социальных задач, укрепления обороноспособности страны, фундамент активной внешней политики. Именно здесь создаются необходимые предпосылки успешного движения советского общества к коммунизму» [44, 31].

Современный этап развития экономики в СССР характеризуется значительными количественными и качественными сдвигами, которые произошли прежде всего в народном хозяйстве страны, составляющем основу экономической сферы. Об этом убедительно свидетельствуют основные показатели экономического и социального развития СССР в 70-е годы. Если, например, валовой общественный продукт в 1970 г. составлял 637 млрд. руб., то уже в 1980 г. — 1061 млрд. руб.; национальный доход, использованный на потребление и накопление, — соответственно 282 и 437 млрд. руб. За годы девятой и десятой пятилеток продукция промышленности возросла на 275 млрд. руб., а сельского хозяйства — на 23,3 млрд. руб. Капиталовложения на конец 1980 г. составили 133,5 млрд. руб. Высокие показатели были достигнуты и в других отраслях экономики. Рост экономического могущества позволил выполнить в 70-е годы широкую программу подъема народного благосостояния. 32 млрд. руб. было выделено на осуществление общегосударственных мероприятий по повышению заработной платы, пенсий, пособий и т. д. [44, 32, 35].

Решительный переход к преимущественно интенсивным факторам развития экономики требует, в свою очередь, решения ряда ключевых народнохозяйственных задач. Одна из них — повышение качества продукции. «Эффективная экономика, — отмечалось на XXVI съезде КПСС, — это и высокое качество продукции, улучшение ее потребительских и технико-экономических свойств... Надо повысить качество всех видов промышленной и сельскохозяйственной продукции, постоянно расширять и обновлять ассортимент изделий в соответствии с современными потребностями научно-технического прогресса, а также растущими запросами населения» [44, 110].

Учитывая то значение, которое придается повышению качества продукции, исследование теоретических и практических проблем правового регулирования общественных отношений в этой области приобретает исключительную актуальность. Ведь использование норм советского права как важнейшего инструмента регулирования обще-

ственных отношений способствует улучшению технико-экономических показателей качества продукции. «Наши законы, — указывал Л. И. Брежнев, — ...должны действительно обеспечивать решение задач повышения качества продукции, соблюдения режима экономии» [43, 82].

Следует отметить также, что разработка теоретических и практических проблем правового регулирования качества продукции, совершенствования государственного управления в этой области прямо вытекает из решений XXVI съезда КПСС, постановления ноябрьского (1981 г.) Пленума ЦК КПСС. Одним из важнейших направлений в области общественных наук, как определил XXVI съезд партии, является исследование вопросов повышения эффективности общественного производства, социально-экономических проблем научно-технического прогресса, совершенствования управления народным хозяйством [44, 145]. А эти вопросы, как известно, прямо связаны с необходимостью совершенствования правового регулирования качества продукции.

Интерес к данной проблематике год от года возрастает, и перед учеными стоит задача аргументированно и с достаточной полнотой отразить в научной литературе результаты своих исследований. За последние десять лет было написано и издано немногим более десяти монографических работ, анализирующих различные аспекты правового регулирования качества продукции, опубликованы также отдельные статьи, посвященные данной проблематике [58; 60; 70; 71; 96; 98; 109; 127 и др.]. Среди подобного рода работ следует отметить труды таких ученых-правоведов, как А. Л. Белахов, Л. И. Брославский, М. Б. Емельянова, О. А. Красавчиков, В. В. Луць, В. И. Новоселов, В. Л. Наумов, В. М. Огрызков, В. Я. Тацкий, И. А. Халап, В. С. Шелестов, и др.

Ряд важных проблем правового регулирования качества продукции требует более глубокой и всесторонней разработки представителями правовой науки. В частности, речь идет об исследовании вопросов, касающихся определения места законодательства о качестве продукции в советском законодательстве и его систематизации, роли административного законодательства в механизме правового регулирования качества продукции, сущности и содержания государственного управления в рассматриваемой области, системы и правового статуса органов, осуществляющих исполнительно-распорядительные функции управ-

ления качеством продукции, и т. д. Исследованию этих вопросов во всем их многообразном проявлении посвящена настоящая работа, в которой автор опирается в основном на анализ действующего законодательства и практики его применения в области государственного управления качеством продукции. На основе проведенного исследования вносятся некоторые предложения по дальнейшему совершенствованию правового регулирования качества продукции.

ГЛАВА I. КАЧЕСТВО ПРОДУКЦИИ КАК ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ

1. Повышение качества продукции — важнейшая социально-экономическая задача

Для достижения высокой цели общественного производства — неуклонного подъема материального и культурного уровня жизни народа — необходимы устойчивое поступательное развитие народного хозяйства, ускорение научно-технического прогресса и перевод экономики на интенсивный путь развития, более рациональное использование производственного потенциала страны, всемерная экономия всех видов ресурсов и улучшение качества работы [44, 139]. Эти пути определяют особенности экономической стратегии КПСС в условиях развитого социализма и содействуют успешному претворению в жизнь главной задачи одиннадцатой пятилетки.

В новой Конституции СССР записано, что, опираясь на творческую активность трудящихся, социалистическое соревнование, достижения научно-технического прогресса, совершенствуя формы и методы руководства экономикой, государство обеспечивает рост производительности труда, повышение эффективности производства и качества работы, динамичное, планомерное и пропорциональное развитие народного хозяйства (ст. 15).

Среди задач, поставленных XXVI съездом партии перед советским народом в области развития социалистической экономики, важное место отводится дальнейшему улучшению качества продукции. Именно в этом заключается одна из характерных особенностей одиннадцатой пятилетки. Улучшение качества продукции — условие повышения эффективности общественного производства, повышения благосостояния советского народа, роста экспортных возможностей нашего государства и решения других социально-экономических задач. Поэтому уровень требований, предъявляемых к качеству продукции, «должен быть самым высоким. Соответствие лучшим мировым и отечественным образцам — ни на что меньшее мы

не можем и не должны соглашаться. К этому надо себя приучать, этого надо добиваться, решительно отбрасывая все устаревшее, отставшее, уцененное самой жизнью» [44, 43].

Следовательно, вопрос о качестве продукции имеет и социально-экономический аспект. Ведь улучшение качества способствует повышению эффективности общественного производства, что чрезвычайно важно для роста материального и духовного уровня жизни советских людей. Изготовление продукции высокого качества эквивалентно ее дополнительному выпуску, продлевает сроки ее эксплуатации и использования, приводит к значительной экономии труда, сырья, материалов, топлива на единицу продукции. Строгие подсчеты свидетельствуют: изготовить лучше — значит изготовить больше. Например, Ворошиловградский тепловозостроительный завод им. Октябрьской революции впервые в стране освоил производство грузовых тепловозов 2 ТЭ 121 мощностью 8 тыс. лошадиных сил, технический уровень которых выше уровня лучших зарубежных аналогов.

В отличие от ранее выпускаемого новый тепловоз мощнее на 25 процентов, а скорость его выше на 20 процентов. Или другой пример. Производственным объединением «Запорожтрансформатор» изготовлено 6 усовершенствованных силовых однофазных трансформаторов нового типа. Экономический эффект от их внедрения на Саяно-Шушенской ГЭС и Костромской ГРЭС составил около 1 млн. руб.

Можно было бы привести и другие примеры, которые свидетельствуют о дальнейшем повышении качества советских изделий, внедрении новых видов продукции. Только на Украине за годы десятой пятилетки внедрено в производство более 4,6 тыс. наименований новых видов продукции, в том числе 3,2 тыс. машин, оборудования, аппаратов, приборов. За это же время снято с производства более 2 тыс. морально устаревших конструкций машин и приборов. И в целом по стране ведется огромная работа по повышению технического уровня промышленных изделий, внедрению новых изделий в серийное производство.

В то же время выпуск продукции низкого качества наносит существенный экономический вред. Как сообщалось в «Правде» (21 августа 1980 г.), почти каждый пятый телевизор с цветным изображением бракуется в магазинах

и ремонтируется до продажи. На устранение производственных дефектов и замену этих телевизоров ежегодно расходуется около 50 млн. руб.

Повышение качества продукции приобретает и важное внешнеполитическое значение. В настоящее время наша страна широко представлена на международном рынке, а это, в свою очередь, требует, чтобы продукция советских предприятий, предназначенная для экспорта, не только не уступала зарубежным образцам, но и была лучше по сравнению с ними. В результате значительного роста качества советских изделий постоянно увеличивается объем внешней торговли.

Машины и оборудование, включая атомные реакторы, электрогенераторы, автомобили, самолеты, экскаваторы, станки с маркой СССР, различные виды сырья широко известны за пределами нашей страны. Среди них значительное количество изделий, выпускаемых предприятиями Советской Украины. В 27 стран мира экспортируется продукция Бердянского опытного нефтемаслозавода, 36 — Киевского опытно-показательного редукторного завода, 50 — Кременчугского автозавода и др.

Повышение качества советских изделий является одним из важнейших путей дальнейшего развития внешнеэкономических связей. На путях экономической интеграции внешние экономические связи позволяют укрепить мощь и сплоченность содружества стран социализма. Сотрудничество с развивающимися странами облегчает перестройку их экономики и общественной жизни на прогрессивных началах. А экономические и научно-технические связи с капиталистическими государствами упрочивают и расширяют материальную базу политики мирного сосуществования.

Учитывая значение и роль качества продукции в повышении эффективности общественного производства, удовлетворении растущих материальных и духовных потребностей советского народа, а также в расширении внешнеэкономических связей с другими странами, XXVI съезд КПСС поставил следующие задачи: «Значительно повысить качество всех видов выпускаемой продукции, расширять и обновлять ассортимент изделий в соответствии с современными требованиями развития народного хозяйства и научно-технического прогресса, а также растущими потребностями населения. Неуклонно увеличивать удельный вес продукции высшей категории

качества в общем объеме ее выпуска. Активно внедрять комплексные системы управления качеством продукции» [44, 141].

Для осуществления таких задач необходимо решить многие проблемы экономического, организационного, технического, правового, идеологического характера. Это требует совершенствования деятельности государственных органов и общественных организаций, трудовых коллективов, каждого, кто принимает участие в обеспечении производства продукции высокого качества. «Вот почему,— отмечал товарищ Л. И. Брежнев,— на повышение качества продукции должны быть нацелены весь механизм планирования и управления, вся система материального и морального поощрения, усилия инженеров и конструкторов, мастерство рабочих. К этому должно быть постоянно приковано внимание партийных организаций, профсоюзов и комсомола» [43, 44].

Выполняя решения XXVI съезда КПСС, трудящиеся нашей страны прилагают немало усилий, направленных на значительное улучшение качества советских изделий. Сегодня практически трудно найти объединение, завод, фабрику, где бы не боролись за эффективность производства и высокое качество продукции. В частности, на Украине организованно ведется межотраслевое социалистическое соревнование за присвоение звания «Предприятие высокого качества продукции», которое развернулось по инициативе коллективов Львовской области, города Запорожья, одобренной ЦК Компартии Украины. Киевское производственное объединение «Точэлектроприбор» первым в нашей стране удостоено звания «Предприятие высокого качества продукции». Работники ряда харьковских заводов выступили с инициативой: «Каждому новому изделию народного потребления — государственный Знак качества», поддержанной многими предприятиями республики, которые выпускают товары народного потребления.

В республике значительно активизировалась работа по созданию отраслевых комплексных систем управления качеством продукции. В настоящее время около 20 министерств и ведомств разрабатывают эту систему, в том числе Министерство легкой промышленности УССР, Министерство пищевой промышленности УССР, Министерство жилищно-коммунального хозяйства УССР, Главнефтехимпром УССР и др.

На многих предприятиях и в производственных объединениях нашей республики внедряется разработанная на Львовщине и одобренная ЦК КПСС комплексная система управления качеством продукции (КС УКП). Эта система успешно функционирует более чем на 7 тыс. предприятий и производственных объединений. Только в Днепропетровской области такую систему внедрили 176 предприятий, а 200 — осваивают ее. А в таких областях, как Черниговская, Ивано-Франковская, Ровенская, Ворошиловградская и Закарпатская, нет предприятий, не приступивших к разработке КС УКП.

Внедрение прогрессивных систем управления позволило значительно улучшить качество изделий. В настоящее время предприятиями Советской Украины выпускается с государственным Знаком качества более 18 тыс. наименований изделий.

Большая работа по улучшению качества продукции проведена и в других союзных республиках, что характеризуется, например, данными по выпуску продукции с государственным Знаком качества (число наименований изделий в целом по стране и республикам на конец десятой пятилетки в тыс.):

СССР	87,7
РСФСР	45,4
Украинская ССР	18,2
Белорусская ССР	3,9
Узбекская ССР	2,0
Казахская ССР	2,1
Грузинская ССР	2,2
Азербайджанская ССР	1,3
Литовская ССР	2,3
Молдавская ССР	1,5
Латвийская ССР	3,3
Киргизская ССР	0,8
Таджикская ССР	0,5
Армянская ССР	2,5
Туркменская ССР	0,3
Эстонская ССР	1,4

Если проследить рост объема продукции с государственным Знаком качества в целом по стране за годы девятой и десятой пятилеток, то он будет характеризоваться следующими данными: 1970 — 2,8 тыс., 1975 — 27, 6 и 1980 — 87,7 тыс. [118, 39].

Повышение качества продукции открывает огромные перспективы. Оно рассматривается как магистральное направление экономической политики КПСС и Советского государства. Одна из важнейших примет сегодняшнего дня нашей Родины, как отмечал товарищ Л. И. Брежнев,— борьба за эффективность и качество. Это — не временная кампания, это курс партии, взятый всерьез и на долго. В этом определяющий фактор экономического и социального развития на многие годы вперед.

Успешное решение проблем, связанных с повышением качества продукции, во многом зависит от организации и совершенствования государственного управления им, улучшения правового регулирования в этой важнейшей области экономики.

2. Качество продукции как объект правового исследования

Учитывая важность и значение качества продукции для успешного решения многих социально-экономических задач, исследованию и разработке этого понятия посвятили свои отдельные работы многие ученые — представители различных наук: философы, экономисты, социологи, юристы и др. Как справедливо отмечает М. Б. Емельянова, «многогранность категории качества продукции сделала ее одной из главных категорий различных наук — технических, естественных, общественных, и усиление их взаимосвязи, объединение усилий стало необходимой предпосылкой для решения задачи оптимизации качества продукции и управления им. Интеграция наук не означает, однако, идентичности, отождествления содержания исследуемой ими категории качества, а предполагает взаимный учет данных и выводов одних наук другими науками. Каждая наука рассматривает качество продукции в своем аспекте» [157, 137].

Представители советской юридической науки, учитывая важнейший теоретический вывод основоположников марксизма-ленинизма об определяющей роли экономики в историческом процессе развития общества, подходят к исследованию качества продукции как правовой категории с учетом экономического его содержания. В свое время, рассматривая качество продукции как своеобразное мерило эффективности промышленного производства, К. Маркс подчеркивал: «Экономия на отходах частью об-

условлена хорошим качеством применяемых машин. Масло, мыло и т. п. экономятся тем более, чем точнее изготовлены отдельные детали машин и чем лучше они отполированы. Это касается вспомогательных материалов. Отчасти же — и это самое важное — от качества применяемых машин и орудий зависит, больше или меньше сырья в процессе производства превращается в отходы» [3, 114].

Методологической основой для определения качества как экономической категории прежде всего должны стать положения марксистско-ленинской теории. К. Маркс писал: «Полезность вещи делает ее потребительной стоимостью. Но эта полезность не висит в воздухе. Обусловленная свойствами товарного тела, она не существует вне этого последнего. Поэтому товарное тело ... само есть потребительная стоимость, или благо» [2, 44]. Тем самым он подчеркивал, что потребительная стоимость вещи, полезность прежде всего определяются ее свойствами, сочетание которых обуславливает потребительную стоимость вещи, ее качество. Любая вещь «есть совокупность многих свойств и поэтому может быть полезна различными своими сторонами. Открыть эти различные стороны, а следовательно, и многообразные способы употребления вещей, есть дело исторического развития» [2, 43—44]. Одни вещи благодаря своим свойствам призваны непосредственно удовлетворять личные потребности человека (одежда, еда, телевизор и т. п.), другие используются как средства производства (сырье, материалы, топливо, машины, оборудование и т. п.).

В условиях научно-технического прогресса открываются новые свойства вещей, что повышает их потребительную стоимость. Чем больше таких свойств содержат в себе вещи, тем выше уровень их потребительной стоимости, а следовательно, и качества. Потребительная стоимость обуславливается не только совокупностью физических, химических и других природных свойств вещи, но и комплексом тех свойств, которые она приобретает в процессе целенаправленной деятельности человека. Так, известно, что не всякие запасы полезных ископаемых, учитывая их качество, целесообразно добывать. Например, заслуживающее промышленной разработки месторождение железной руды, как правило, должно обладать запасами в десятки — сотни миллионов тонн при содержании железа в руде не ниже 20 процентов. С целью повышения качества железной руды производят ее дополнительную обработку

на горно-обогатительных комбинатах, доводя содержание железа в руде до нужной кондиции.

Потребительная стоимость вещей, определяющая качество, характеризует их полезность, способность удовлетворять потребности человека, общества в целом. А она проявляется только в процессе потребления определенного рода вещи. «Например,— писал К. Маркс,— платье становится действительно платьем лишь тогда, когда его носят; дом, в котором не живут, фактически не является действительным домом. Таким образом, продукт, в отличие от простого предмета природы, проявляет себя как таковой, становится продуктом только в потреблении» [1, 717].

Следует заметить, что потребительная стоимость продуктов труда сама по себе не отражает общественных отношений. Лишь с учетом общественных условий, способа производства материальных благ, который представляет собой единство двух сторон: производительных сил и производственных отношений, можно определить ее роль.

При капиталистическом способе производства потребительная стоимость интересует капиталиста-предпринимателя как носитель дополнительной стоимости и рассматривается как средство получения прибылей.

В условиях социализма повышение уровня потребительной стоимости, а следовательно, и качества направлено на удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей членов общества.

Каким образом формируется потребительная стоимость? Прежде всего необходимо отметить, что это результат конкретного труда. Потребительная стоимость металла, ткани, хлеба создается конкретным трудом металлурга, ткача, пекаря. С другой стороны, труд каждого производителя рассматривается как расходование человеческой рабочей силы (энергии, мозга, мышц, нервов и т. п.). Этот вид труда принято называть абстрактным трудом. Именно он создает стоимость произведенного продукта, которая определяется общественно необходимым рабочим временем. Следовательно, величина стоимости продукта определяется количеством труда, общественно необходимого для его производства. Определение стоимости представляет возможность, например, товаропроизводителям, изготовляющим в силу общественного разделения труда разные товары, осуществлять товарообмен между собой.