

Тюменский государственный университет

На правах рукописи

ПАНТЕЛЕЕВ Вадим Юрьевич

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
В СФЕРЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.14 – административное право;
административный процесс

Диссертация на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Научный консультант:
доктор юридических наук, профессор
Майоров В.И.

Тюмень 2015

О Г Л А В Л Е Н И Е

ВВЕДЕНИЕ.....	4
Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА	25
1.1. Концепция развития административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка: постановка проблем.....	25
1.2. Потребительский рынок как объект административно-правового регулирования.....	43
1.3. Современное состояние законодательства в сфере потребительского рынка.....	79
Глава 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ.....	107
2.1. Генезис административно-правового регулирования общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг и выполнения работ в России (X–XVI вв.).....	107
2.2. Административно-правовое регулирование общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг и выполнения работ в России XVII–XX вв.	123
2.3. Административно-правовое регулирование сферы потребительско- го рынка в советский период (1917–1992 гг.).....	152
Глава 3. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ И СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ...	182
3.1. Основные общемировые тенденции развития административно- правового регулирования процессов производства и торговли то- варами, оказания услуг, выполнения работ и защиты прав потреби- телей на современном этапе.....	182

3.2. Административно-правовое регулирование в сфере потребительского рынка в зарубежных странах.....	223
3.3. Вопросы совершенствования административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка в Российской Федерации с учетом международного и зарубежного опыта.....	265
Глава 4. ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА.....	304
4.1. Особенности административно-правового статуса потребителя: понятие, признаки	304
4.2. Законные интересы потребителя как особый элемент его административно-правового статуса.....	333
4.3. Особенности административно-правового регулирования оказания услуг, выполнения работ в сфере потребительского рынка.....	354
4.4. Особенности административно-правового регулирования обеспечения безопасности в сфере потребительского рынка.....	388
Глава 5. СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	416
5.1. Правовое положение федеральных органов исполнительной власти в сфере потребительского рынка	416
5.2. Правовое положение органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере потребительского рынка	443
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	476
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	490
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	493
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	566

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Сфера производства и торговли товарами, оказания услуг и выполнения работ, определяемая, как сфера потребительского рынка, является важной составной частью социально экономического строя общества и требует комплексного и развернутого правового регулирования, прежде всего, для защиты законных интересов, прав и свобод граждан, безопасных условий жизни, потребления материальных и духовных благ. Поэтому проблемы административно-правового регулирования в этой сфере определяют первоочередные задачи правовой политики современного российского государства. Это происходит в трудных условиях выбора концептуальных путей становления рыночной экономики и формирования правовой системы в России, где, согласно теории частного права и новых экономических концепций, развивается мысль о свободной активности частного предпринимательства и саморегуляции рынка, ограничения государственного управления и государственного сектора в экономике, в том числе в области прогнозирования и регулирования этих отношений. Изменения в многоукладной российской экономике, развитие рыночных отношений, возникновение разнообразных форм собственности – с одной стороны, существующая реальная опасность для здоровья и жизни населения, осуществляющего личное материальное и духовное потребление, обязанность органов публичной власти обеспечить безопасность населения России от некачественной и опасной продукции в сфере потребительского рынка – с другой, требуют новых подходов к ее государственному управлению, в том числе посредством правовых регуляторов, стыковки с другими областями общественных отношений. Ведущее ценностное основание такого регулирования – защита граждан. Необходимость решения этих вопросов и обеспечение указанных прав в полном объеме отмечена в задачах, поставленных Президентом РФ В.В. Путиным всем уровням власти¹.

Провозглашенный Российским государством приоритет прав и свобод личности над интересами государства, переход к идеям гуманизма, закрепленным в международном праве, изменили подход правоведов к регулированию общественных отношений и

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации [в 2013 г.]. М., 2013. С. 11–17.

созданию концептуально новых источников права. В результате принятия Закона РФ от 7 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей» в российском праве были закреплены новые понятия «потребитель», «личное, бытовое семейное, домашнее потребление» и др. в различных нормативных правовых актах, которые за эти годы сформировали в стране систему норм права, которые регулируют общественные отношения с участием потребителя как «слабого» субъекта в сфере потребительского рынка, требующего особой административно-правовой защиты его законных интересов прав, жизни, здоровья, безопасности, а так же созданы предпосылки обеспечения комплексного регулирования этих отношений. В этих условиях важно научно обоснованное развитие административно-правового регулирования и повышение эффективности государственного управления в данной сфере. В подтверждение важности развития такого регулирования в нормах международного права ставится задача правительствам государств – членов ООН по созданию эффективной и оптимальной системы административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка, защиты потребителей как «слабого» и «особо слабого» субъекта в экономических спорах с предпринимателями, обеспечению безопасности потребителей, безопасности и надлежащего качества товаров, работ и услуг путем применения административно-правовых средств.

В современной России, несмотря на формирование большого количества нормативных актов по административно-правовому регулированию в сфере потребительского рынка обеспечения, реальной защиты потребителей не произошло. Это связано в первую очередь с отсутствием четкой государственной концепции в сфере государственного управления потребительского рынка и стройной национальной системы государственных органов Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления и общественных объединений, осуществляющих это регулирование. И если на ранних стадиях развития указанных правоотношений отсутствие государственной политики в этой области не имело решающего значения, то в настоящее время, когда они приобрели огромные масштабы, ясно, что без стабильной, оптимальной и эффективной системы государственного управления в сфере потребительского рынка реализация прав, интересов и обеспечение безопасности жизни, здоровья потребителей невозможны.

Процесс постоянного обновления законодательства Российской Федерации, проведение административной реформы, а так же вступление страны в ВТО актуализирует

проблему необходимости комплексного анализа административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка, определение его пределов, объектов, субъектов, форм и методов. В результате, как в теории права, так и в практической деятельности правоохранительных органов возникла необходимость в определении круга общественных отношений, регулируемых нормами права и возникающих между потребителями, предпринимателями, оказывающими услуги, предпринимателями-производителями, предпринимателями-продавцами, предпринимателями-исполнителями работ, общественными организациями предпринимателей и общественными организациями потребителей, государственными и муниципальными органами, а также сферы потребительского рынка как объекта административно-правового регулирования.

Совершенствование административно-правового регулирования сферы потребительского рынка является ключевой проблемой общественного развития российского государства, так как, с одной стороны, требует эффективной защиты потребителя как «слабого» субъекта отношений с предпринимателями в этой сфере путем применения всего комплекса правовых средств, а с другой – именно обеспечение государственной защиты интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности потребителей, безопасности и надлежащего качества товаров, работ и услуг, общественной, экономической, продовольственной, производственной и экологической и других видов безопасности существенно влияет на развитие личности, общества и государства, и дестабилизация системы материального и духовного потребления граждан может привести к кризису безопасности функционирования государства и общества. Многообразные процессы, связанные с производством и реализацией товаров, работ и услуг и обеспечение государством стабильного материального и духовного потребления различных групп населения, существенно взаимосвязаны с политическими, экономическими, социальными явлениями, и это актуализирует теоретическое исследование проблем административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка.

И это особенно актуально в связи с необходимостью структурных изменений в экономике, диверсификации производства и увеличения доли отечественных товаров и услуг на потребительском рынке, повышения их качества и конкурентоспособности в условиях санкционного давления со стороны ряда иностранных государств. В связи с этим особую роль приобретает необходимость совершенствования правовых форм и методов взаимодействия государства и бизнеса, упорядочение и систематизация регулиро-

вания органами публичной власти процессов производства и реализации товаров, работ и услуг, снижение коррупционной составляющей в данной сфере. И здесь особое значение в соответствии с Законом РФ «О защите прав потребителей» принадлежит органам исполнительной власти и прежде всего Правительству России.

Степень разработанности темы. В условиях динамично развивающегося потребительского рынка нашей страны и формирования законодательства по его административно-правовому регулированию уровень разработанности проблем, связанных с этим регулированием на современном этапе развития России, можно все еще определить как начальный, и явно не соответствующий масштабам потребительского рынка и его влияния на политические, экономические, социальные, правовые и культурные процессы. Вместе с тем интерес проблемам совершенствования административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка вызывает повышенное внимание к исследованиям ученых в этом направлении, о чем свидетельствует появление публикаций, статей, комментариев к Закону РФ «О защите прав потребителей» и другим нормативным актам, регулирующим отношения в данной сфере.

Однако в большинстве своем исследования затрагивают изучение гражданско-правовых аспектов договорного права и защиты прав потребителей путем применения гражданско-правовых средств и это в первую очередь связано с тем, что в ст. 1 Закона РФ от 7 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей» было определено, что общественные отношения «в области защиты прав потребителей регулируются Гражданским кодексом РФ, настоящим Законом, и принимаемыми в соответствии с ним иными федеральными законами и правовыми актами Российской Федерации», и таким образом законодательно было закреплено доминирование регулирования указанных отношений нормами частного права над публичными. Учитывая это, их более глубокие научные исследования были проведены учеными-цивиристами. В то же время недооценка эффективности применения норм административного права в указанной сфере на современном этапе развития страны уже привела к ряду негативных последствий в экономике, социальной и культурной сферах. И это подтверждают сегодня как ученые, так и практики, и вывод о необходимости проведения комплексных исследований по оптимизации и кодификации правовых норм в этой сфере подтверждает и анализ развития данных общественных отношений.

Наибольший вклад в общетеоретическое их исследование, а так же возможность комплексного подхода в исследовании обеспечили работы С.С. Алексеева¹, Н.А. Барина², А.Ю. Кабалкина³, О.А. Красавчикова⁴, О.С. Иоффе и Ю.К. Толстого⁵, Ю.А. Тихомирова⁶, М.Ю. Чельшева⁷, В.Ф. Яковлева⁸ и других ученых.

Необходимо отметить, что в России уже в XVII–XX вв. была создана система регулирования указанных отношений нормами полицейского права, что позволило обеспечить надлежащую защиту прав, интересов, жизни, здоровья и безопасности граждан в тот период. Вопросы этого регулирования были проанализированы в трудах российских ученых-полицистов: А.Я. Антоновича⁹, И.Е. Андреевского¹⁰, Н.Х. Бунге¹¹, В.Ф. Дерюжинского¹² и некоторых других.

В современной науке административного права сложились теоретические подходы к государственному управлению, которые имеют принципиально важное значение для исследования потребительского рынка и представлены в работах Г.В. Атаманчука¹³, Д.Н. Бахраха¹⁴, К.С. Бельского¹⁵, С.В. Игнатъевой¹⁶, А.А. Кармолицкого и Ю.М. Козлова¹⁷, А.П. Коренева¹⁸, Б.М. Лазарева¹⁹, В.И. Майорова²⁰, А.В. Мартынова²¹, А.Ф. Нозд-

¹ Алексеев С.С. Собрание сочинений : в 10 т. М., 2010.

² Барин Н.А. Гражданско-правовые проблемы удовлетворения имущественных потребностей советских граждан : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1987.

³ Кабалкин А.Ю. Гражданско-правовой договор в сфере обслуживания. М., 1980.

⁴ Советское гражданское право : в 2 т. / под ред. О.А. Красавчикова. Изд. 2-е. М., 1972–1973.

⁵ Иоффе О.С., Толстой Ю.К. Основы советского гражданского законодательства. Л., 1962.

⁶ Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М., 1996.

⁷ Чельшев М.Ю. Система межотраслевых связей гражданского права: цивилистическое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2008.

⁸ Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Свердловск, 1972.

⁹ Антонович А.Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права). Киев, 1890.

¹⁰ Андреевский И.Е. Полицейское право : в 2 т. СПб., 1874.

¹¹ Бунге Н. Полицейское право. Киев, 1903.

¹² Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. СПб, 1903.

¹³ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. М., 1997; Он же. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М., 1975.

¹⁴ Административное право России. Часть Особенная / Д.Н. Бахрах, Ю.П. Соловей, И.М. Чемакин [и др.]. Екатеринбург, 1997.

¹⁵ Бельский К.С. Полицейское право / под ред. А.В. Куракина. М., 2004.

¹⁶ Игнатъева С.В. Государство и предпринимательство в России. СПб., 1996.

¹⁷ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 2003.

¹⁸ Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978.

¹⁹ Советское административное право. Государственное управление и административное право / редкол.: Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, М.И. Пискотин. М., 1978.

²⁰ Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : (по материалам Всерос. науч.-практ. конф., посвящ. памяти В.Д. Сорокина) / обзор подгот. В.Ю. Ухов, А.И. Каплунов // Государство и право. 2012. № 10.

²¹ Мартынов А.В. Организационные и правовые вопросы обеспечения промышленной безопасности в Российской Федерации органами федерального горного и промышленного надзора России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2002 ; Он же. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2011.

рачева¹, В.Е. Севрюгина², Н.Г. Салищевой³, Ю.П. Соловья⁴, Ю.Н. Старилова⁵, М.С. Студеникиной⁶, Ю.А. Тихомирова⁷, Н.Ю. Хаманевой⁸, В.А. Юсупова⁹ и других ученых.

Вопросы административно-правового регулирования отдельных подсистем сферы потребительского рынка, например, защиты прав потребителей, обеспечение этих прав органами исполнительной власти РФ, в том числе органами внутренних дел, ограничения прав предпринимателей при осуществлении торговли, оказания услуг и выполнения работ государственными органами и т.д., были рассмотрены Ю.Е. Булатецким¹⁰, С.И. Гирько, В.М. Безденежных¹¹, М.В. Костенниковым, А.В. Куракиным, Е.В. Ким¹², С.А. Лобановым¹³, Я.Н. Мартыновой¹⁴, Н.В. Омелехиной¹⁵, Н.А. Резиной¹⁶, Н.Н. Таскаевым¹⁷, В.Н. Ульяновой, Г.Б. Царевой¹⁸, И.Б. Цимбалистовым¹⁹ и другими учеными.

Проблемы административно-правового регулирования и государственного управления в этой сфере рассматривали также зарубежные ученые, такие как и А. Бредли²⁰, Г.

¹ Ноздрачев А.Ф. Законодательные работы и задачи укрепления легитимной основы исполнительной власти. О некоторых актуальных проблемах административного права (по материалам Лазаревских чтений) // Государство и право. 1997. № 6.

² Севрюгин В.Е. Проблемы административного права. Тюмень, 1994.

³ Салищева Н.Г. О проекте нового КоАП // Рос. юстиция. 1995. № 12.

⁴ Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993.

⁵ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002.; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : учебник для вузов. М., 2007.

⁶ Студеникина М.С. Кодификация законодательства об административной ответственности // Рос. юстиция. 1996. № 8.

⁷ Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал рос. права. 2001. № 5.

⁸ Хаманева Н.Ю. Защита прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997.

⁹ Юсупов В.А. Теория административного права. М., 1985.

¹⁰ Булатецкий Ю.Е. Потребительское право: курс лекций. М., 2008.

¹¹ Безденежных В.М. Выявление и пресечение милицией общественной безопасности административных правонарушений в сфере предпринимательской деятельности и потребительского рынка. М., 1998.

¹² Ким Е.В. Административно-правовое регулирование отношений в сфере потребительского рынка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2005.

¹³ Костенников М.В., Лобанов С.А. К вопросу о понятии потребительского рынка в административном праве // Адм. и муницип. право. 2012. № 6.

¹⁴ Мартынова Я.Н. Административный надзор в сфере потребительского рынка Российской Федерации : автореф. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2014.

¹⁵ Омелехина Н.В. Организационно-правовые вопросы управления торговлей : (по материалам Западной Сибири) : дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1998.

¹⁶ Резина Н.А. Государственный контроль и надзор в сфере потребительского рынка : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2003.

¹⁷ Таскаев Н.Н. Организационно-правовые вопросы деятельности милиции общественной безопасности по борьбе с административными правонарушениями на потребительском рынке : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999.

¹⁸ Царева Г.Б. Административно-правовая деятельность милиции общественной безопасности по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

¹⁹ Цимбалистов И.Б. Законодательное регулирование товарного сектора потребительского рынка : учеб. пособие. М., 2003.

²⁰ Wade E.C.S., Bradley A.W. Constitutional and Administrative Law. 11th ed. London ; New York, 1993.

Брэбан¹, У. Бернам², Е. Вайд, Ж. Ведель³, Ш. Деббаш⁴, К. Картер⁵, Р. Мюллер⁶, Д. Розенблум, Р. Шварц⁷, Э. Хоундис⁸, И. Шафритц⁹ и некоторые другие.

Однако до настоящего времени отсутствуют монографические работы, посвященные глубокому комплексному анализу административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка. Думается, что теоретическое осмысление данной проблемы будет способствовать не только развитию конституционного, административного, муниципального права, но и решению некоторых общетеоретических проблем, а также поможет наметить конкретные направления дальнейшего совершенствования административного законодательства и государственного управления в Российской Федерации.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения в сфере потребительского рынка.

Предметом исследования является правовое и в первую очередь административно-правовое регулирование в сфере потребительского рынка, а так же его научный анализ и толкование, правовые и организационные аспекты развития потребительского рынка в Российской Федерации, система органов исполнительной власти и управления Российской Федерации, ее субъектов.

Правовая и эмпирическая база исследования. Правовую базу исследования составляют политико-правовые документы, международные акты, нормативно правовые акты, интерпретационные акты, акты Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, органов государственной власти и местного самоуправления, материалы правоприменительной практики и статистика, теоретические выводы научных исследований, материалы периодической печати. Эмпирическую базу составили обобщенные данные о практической деятельности уполномоченных органов власти, статистические материалы, справочные данные, результаты ан-

¹ Брэбан Г. Французское административное право. М., 1988.

² Бернам У. Правовая система США. Вып. 3. М., 2006.

³ Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973.

⁴ Деббаш Ш. Учреждения и административное право. Университет. пресса Франции, 1994.

⁵ Carter C.L. Consumer protection in States : A 50-State Report on Unfair and Deceptive Acts and Practices Statutes. 2009, Febr. 32 p. URL: http://www.nclc.org/images/pdf/udap/report_50_states.pdf.

⁶ Müller. R., Wabnitz, H.-B., Wirtschaftskriminalität: Eine Darstellung der typischen Erscheinungsformen mit praktischen Hinweisen zur Bekämpfung. Munchen, 1986.

⁷ Rosenbloom D.H., Schwartz R.D. Handbook of Regulation and Administrative Law. New York, 1994.

⁸ Hondius E. The Notion of Consumer: European Union versus Member States // Sydney Law Review. 2006. № 28.

⁹ Shafritz I.M. The Facts of File Dictionary of Public Administration. New York, 1985.

кетирования потребителей по вопросам обеспечения их прав, безопасности, безопасности и качества товаров, работ и услуг. Кроме того, диссертантом был использован личный опыт правоприменения в данной сфере.

Цели и задачи исследования. Целью настоящего исследования является комплексный анализ международного, зарубежного и российского опыта, а так же современного состояния административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка, определение пределов ее регулирования, объектов и субъектов, а также оптимизации структуры государственных органов, осуществляющих свою деятельность в указанной сфере; выявление проблем законодательного регулирования общественных отношений в ней и способов их решения, совершенствование административно-правовых способов и методов защиты прав потребителей при осуществлении ими материального и духовного потребления; подготовка на этой основе практических рекомендаций по повышению эффективности административно-правового регулирования сферы потребительского рынка.

В связи с этим в диссертации решаются следующие **задачи**:

1. Анализ опыта административно-правового регулирования в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения законных прав, интересов, жизни, здоровья и безопасности граждан-потребителей, безопасности и качества товаров работ и услуг, общественной, экономической, экологической, продовольственной, производственной (технологической) и других видов безопасности при осуществлении ими духовного и материального потребления в России и других странах.

2. Анализ современного состояния административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка.

3. Анализ структуры органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, обладающих полномочиями по регулированию общественных отношений в сфере потребительского рынка.

4. Анализ существующих административно-правовых форм и методов защиты прав граждан-потребителей при осуществлении ими личного материального и духовного потребления.

5. Анализ норм об административной ответственности в сфере потребительского рынка и их правоприменения, выработка предложений по их совершенствованию.

К задачам исследования относятся:

– изучение современного состояния, особенностей и путей совершенствования административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка, системы государственных органов Российской Федерации и ее субъектов, участвующих в регулировании данной сферы;

– обоснование необходимости и возможности выделения правового регулирования сферы потребительского рынка как комплексного института российского права, предметный анализ его административно-правовой основы;

– анализ и уточнение понятий «потребительский рынок», «личное (бытовое), семейное домашнее потребление», «потребитель», «безопасность потребителя», «товар», «работа», «услуга», «безопасность товара, работы и услуги» и ряда других на основе действующего российского законодательства;

– рассмотрение историко-правовых аспектов развития общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, выполнения работ и оказания услуг в России в X–XX вв.;

– анализ международного права и зарубежного законодательства в сфере потребительского рынка;

– анализ законодательства России и стран с развитой рыночной экономикой по административно-правовому регулированию сферы потребительского рынка и разработка рекомендаций по его совершенствованию, в том числе его унификация в связи с вступлением России в ВТО;

– выявление взаимосвязи между состоянием административно-правового регулирования и государственного управления сферой потребительского рынка с политическими, экономическими, социальными, культурными и иными процессами;

– анализ структуры административных правонарушений, совершаемых в сфере потребительского рынка и динамики их развития;

– разработка предложений по совершенствованию деятельности органов государственной власти и управления, особенно органа исполнительной власти РФ по защите прав потребителей и органов внутренних дел по административно-правовому регулированию в данной сфере.

Теоретическую основу исследования составляют работы, связанные с исследованием административно-правового регулирования таких ученых как Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, С.Н. Братановский, С.Н. Зырянов, А.Я. Капустин, А.А. Кармолицкий,

М.И. Клеандров¹, С.Д. Князев², Ю.М. Козлов, А.П. Коренев, Б.М. Лазарев, В.И. Майоров, А.В. Мартынов, А.Ф. Ноздрачев, Л.А. Сергиенко, Ю.Н. Стариков, М.С. Студеникина, Н.Г. Салищева, Ю.П. Соловей, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хаманеева, Т.Я. Хабриева, В.А. Юсупов, В.Ф. Яковлев и др.

Возможность комплексного подхода в исследовании обеспечили работы по конституционному праву С.А. Авакьяна³, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, В.Д. Зорькина, М.Н. Колосовой, А.Н. Кокотова⁴, М.И. Кукушкина, В.Д. Мазаева⁵, В.В. Невинского, С.Э. Несмеяновой, Б.А. Страшун, Ж.И. Овсепян⁶, Ю.И. Скуратова, М.С. Саликова⁷, а так же по гражданскому и предпринимательскому праву – П.А. Астахова⁸, Н.А. Барина, В.С. Белых⁹, М.И. Брагинского¹⁰, В.В. Витрянского¹¹, А.Ю. Кабалкина, О.А. Красавчикова, А.А. Райляна¹², Л.В. Санниковой¹³, Е.А. Суханова¹⁴, М.Ю. Челышева, А.Е. Шерстобитова¹⁵, Л.В. Щенниковой¹⁶, Ю.Б. Фогельсона¹⁷ и других ученых.

Отдельные вопросы административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка были рассмотрены такими учеными как В.М. Безденежных, Ю.Е. Булатецкий¹⁸, А.В. Винницкий, Г.Р. Гафарова, С.М. Зубарев¹⁹, С.В. Игнатьева, Е.В. Ким, М.В.

¹ Клеандров М.И. Институт юридической службы в предпринимательстве. М., 2013.

² Князев С.Д. Административное право Российской Федерации: предмет, система, реформирование // Правоведение. 2001. № 5.

³ Авакьян С.А. Размышления конституционалиста. Избранные статьи. М., 2010.

⁴ См.: Вопросы теории и практики публичной власти : коллектив. моногр. / А.А. Югов, А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин [и др.] ; под ред. А.Н. Кокотова (отв. ред.). Екатеринбург, 2005.

⁵ Мазаев В.Д. Конституционные основы публичной собственности в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.

⁶ См.: Актуальные вопросы конституционного правосудия. М., 2011.

⁷ См.: Конституционное право России. М., 2010.

⁸ Астахов П. А. Права потребителя: спорные моменты. М., 2008.

⁹ Белых В.С. Гражданско-правовое обеспечение качества продукции (работ, услуг) : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1994.

¹⁰ Брагинский М.И. О месте гражданского права в системе «право публичное, право частное» // Проблемы современного гражданского права. М., 2000.

¹¹ Витрянский В.В. Защита имущественных прав предпринимателей. М., 1992.

¹² Райлян А.А. Потребительское право России: основные положения. СПб., 2005.

¹³ Санникова Л.В. Гражданско-правовые и публичные услуги : проблемы соотношения // Сфера услуг: гражданско-правовое регулирование : сб. ст. М., 2011.

¹⁴ Суханов Е.А. Корпоративные организации в Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации // Сфера услуг: гражданско-правовое регулирование : сб. ст. М., 2011.

¹⁵ Шерстобитов А.Е. Юридические гарантии охраны прав потребителей в договорных отношениях // Сфера услуг: гражданско-правовое регулирование : сб. ст. М., 2011.

¹⁶ Щенникова Л.В. Услуги как категория гражданского права // Сфера услуг: гражданско-правовое регулирование : сб. ст. М., 2011.

¹⁷ Защита прав потребителей финансовых услуг / отв. ред. Ю.Б. Фогельсон. М., 2011.

¹⁸ Булатецкий Ю.Е. Потребительское право. С. 14–16, 30–43, 120–335; Гафарова Г.Р. Защита прав потребителей. М., 2010. С. 3, 6–27.

¹⁹ Зубарев С.М. О соотношении понятий "контроль" и "надзор" в публичном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 31 - 36.

Костенников, С.А. Лобанов, А.В. Мартынов¹, Т.Ю. Погосян, Н.А. Резин, Н.Н. Таскаев, В.Н. Ульянова, Ю.Б. Фогельсон, С.В. Фомова, Г.Б. Царевой, И.Б. Цимбалистов, А.Е. Шерстобитов и др.

Методологическая основа исследования. Методологической основой диссертационного исследования является система философских знаний, формулирующих основные требования к научным теориям, определению сущности исследуемых явлений общественной жизни. При написании диссертации был использован широкий спектр существующих методов познания в области права, социологии, истории и других дисциплин. Их применение позволило диссертанту исследовать объекты во взаимосвязи и взаимозависимости. Методологической основой диссертационного исследования послужили диалектический метод познания, общенаучные, частнонаучные и специальные методы исследования, достижения в области конституционного, административного, муниципального, гражданского права и других отраслей научных знаний с учетом современных отечественных и зарубежных источников.

В работе были использованы диалектический, логический, исторический, системный, функциональный методы. Ключевое значение для раскрытия темы имели правовые методы исследования: формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой и другие. Так, формально-юридический метод заключался в анализе Конституции РФ, законов, иных нормативно-правовых актов, он так же применялся в процессе анализа российского и зарубежного законодательства. Такой подход дал возможность показать современное состояние административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка. В работе широко использован метод сравнительного правоведения, что позволило выявить различные проблемы административно-правового регулирования этих отношений и государственного управления в России и зарубежных странах. При написании работы диссертант прибегнул к историко-правовому методу как одному из основополагающих методов познания, без которого невозможно провести четкий, объективный анализ ни одного общественного явления. Применение данного метода позволило выявить сущность и основные тенденции развития форм и методов защиты прав потребителей в указанной сфере, анализ эффективности ее административно-правового регулирования и государственного управления на разных этапах их развития.

¹ Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения : монография / А.В. Мартынов; под ред. Ю.Н. Старилова. -М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2010.

Исходным методом изучения основных понятий и формирования системы и структуры общественных отношений в сфере потребительского рынка послужил системно-структурный метод. В диссертации так же использован статистический метод. Проанализированы данные, демонстрирующие состояние по выявлению и пресечению правонарушений в сфере потребительского рынка, их динамика. Функциональный метод использовался при изучении правового взаимодействия органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления и общественных объединений в регулировании этих отношений. С его помощью были выделены системообразующие элементы и категории административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка.

При работе над диссертацией были использованы труды как российских, так и зарубежных ученых в различных отраслях юридической науки.

Научная новизна исследования. Впервые диссертантом комплексно исследованы общественные отношения, система государственного управления и законодательства в сфере потребительского рынка, которая определяется как комплексный межотраслевой институт.

Диссертантом одному из первых удалось перенести из экономической науки в правовую сферу понятие потребительского рынка как комплексной системы общественных отношений, связанных с потребителями в процессе удовлетворения ими своих материальных и духовных потребностей.

Уточнены существующие и предложены новые понятия, имеющие концептуальное и практическое значение для административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка, проведен анализ таких понятий и даны новые определения, в том числе такие как «государственное управление в сфере потребительского рынка», «сфера потребительского рынка», «потребитель», «безопасность потребителя», «товар», «услуга», «работа», «безопасность товара, работы и услуги», «личное (бытовое), семейное, домашнее потребление», «административно правовое регулирование сферы потребительского рынка» и некоторые другие. Диссертантом одним из первых исследованы административно правовые формы и методы защиты прав граждан-потребителей при осуществлении ими материального и духовного потребления. На основе комплексного анализа с учетом изменений современного российского законодательства и взаимодействия норм конституционного, административного, муниципального, гражданского и

других отраслей права, определены объекты, субъекты и пределы административно-правового регулирования общественных отношений в данной сфере.

Исследуя различные аспекты административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка, диссертант определяет, что именно регулирование с помощью норм административного права является наиболее эффективной формой воздействия на общественные отношения, возникающие в данной сфере в демократическом обществе и правовом государстве, и совершенствование его правовой основы является гарантией обеспечения как прав и безопасности потребителей, так и государственных интересов.

Впервые проведен всесторонний сравнительный анализ системы субъектов, осуществляющих административно-правовое регулирование отношений в исследуемой сфере. Диссертант представляет классификацию субъектов административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка, проводит комплексное теоретическое исследование системы органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов по их регулированию в ней, дает рекомендации по совершенствованию их деятельности. С учетом нового российского законодательства предложена концепция построения системы органов административной юстиции в России, призванных обеспечить разрешение экономических споров потребителей с предпринимателями и многоуровневой национальной системы защиты потребителей включающей государственную, муниципальную и общественную защиту. В результате исследования выявлен дисбаланс между основными подходами в административно-правовом регулировании в сфере потребительского рынка и реальными потребностями и механизмами административно-правовой защиты потребителей.

Основные положения, выносимые на защиту.

1) Диссертантом предложено понятие правового регулирования сферы потребительского рынка как комплексного объекта регулирования, задающего необходимость взаимодействия множества различных отраслей права, в том числе подотраслей административно-правового регулирования, в связи с чем сделан вывод, что проблемы совершенствования регулирования в сфере потребительского рынка носят комплексный характер и в условиях общемировых тенденций развития правового регулирования процессов производства и потребления товаров, работ и услуг существенно взаимосвязаны с различными политическими, экономическими, социальными и культурными явлениями.

2) Законодательство в сфере потребительского рынка представляет собой комплексный межотраслевой институт, в рамках которого требуется не только тщательная урегулированность разнородных общественных отношений для достижения цели защиты прав и законных интересов потребителей, их жизни, здоровья и безопасности, безопасности и качества товаров, работ и услуг, а так же общественной, экономической, продовольственной, производственной (технологической), экологической и иных видов безопасности, связанных с материальным и духовным потреблением, но и строгая согласованность между собой правовых норм, относящихся к различным отраслям законодательства. Это в первую очередь относится к административно-правовым (государственное управление в сфере экономики, безопасность общества, экономическая, продовольственная, промышленная, санитарно-эпидемиологическая, экологическая и другие виды безопасности при осуществлении материального и духовного потребления, безопасность и качество продукции, стандартизация, сертификация, маркировка товаров и услуг, лицензирование отдельных видов деятельности, цены и ценообразование и др.), при этом большая часть все же является административно-правовыми актами, относящимися к отрасли административного права, регулирующего отношения в сфере потребительского рынка. В связи с этим необходимо внести соответствующие изменения в Закон РФ «О защите прав потребителей» и другие нормативно-правовые акты.

3) Административно-правовое регулирование сферы потребительского рынка необходимо рассматривать, исходя из ее определения как сферы производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения законных интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности потребителей, безопасности и качества товаров работ и услуг, общественной, экономической, экологической, продовольственной, других видов безопасности, при осуществлении ими личного материального и духовного потребления. Исходя из этого, дана классификация правоотношений в сфере потребительского рынка по субъектному составу, целям и их содержанию. Рассмотрение административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка только в области торговли товарами приводит к значительному снижению его эффективности и необоснованному сужению круга регулируемых правоотношений, с участием потребителей.

4) Безопасность товаров, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации определяется как состояние, при котором отсутствует недопустимый риск, связанный с причинением вреда жизни и здоровью граждан, иму-

щество физических или юридических лиц, окружающей среде, поэтому обеспечение соблюдения требований безопасности, в том числе организацию надлежащего административного контроля и надзора необходимо включить в общественные отношения в сфере потребительского рынка.

5) На основе исследования норм международного права, актов ЕС и ЕврАзЭС, законодательства стран с развитой экономикой и правовой системой, диссертант считает необходимым обеспечить многоуровневую защиту прав потребителей. Государственная и общественная защита потребителей согласно законодательству этих стран в обязательном порядке включает в себя защиту многообразных интересов, прав, жизни и здоровья, безопасности граждан-потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг, экономической, продовольственной, экологической, общественной, производственной (технологической) и других видов безопасности путем применения норм административного права как специализированными государственными органами (органы полиции, прокуратуры, административной юстиции, суды и т.д.) на всех уровнях власти (федеральной, региональной, муниципальной), так и общественных организаций потребителей и общественных организаций предпринимателей, а так же участие государственных органов в экономических спорах потребителей на стороне «слабого» и «особо слабого» субъекта этих отношений, применяя меры административной ответственности.

6) Диссертант выделяет в общем правовом статусе гражданина индивидуально-правовой статус потребителя при осуществлении им материального и духовного потребления, понимая под потребителем индивидуального субъекта, имеющего намерение либо осуществляющего любое личное как материальное, так и духовное потребление, не связанное с предпринимательской или профессиональной деятельностью, это «слабый» и «особо слабый» субъект правоотношений с предпринимателями, осуществляющими производство и реализацию товаров, работ и услуг. Особый акцент при административно-правовом регулировании этих общественных отношений делается на обеспечение со стороны органов государственной власти и управления безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ, услуг, защиты многообразных экономических интересов путем применения мер административно-правового характера.

7) В рамках общественных отношений по обеспечению безопасности в сфере потребительского рынка неразрывно сочетаются как личная безопасность (жизнь и здоровье граждан), так и общественная безопасность (установленный порядок производства и

потребления материальных и духовных благ), и безопасность государственная (стабильность власти и незыблемость строя), следовательно, её можно охарактеризовать как сложное комплексное явление, включающее в себя безопасность товара (работы, услуги) для жизни, здоровья, имущества потребителя и окружающей среды, хранения, транспортировки и утилизации, а также безопасность процесса выполнения работы (оказания услуги), продовольственную безопасность, информационную безопасность, технологическую (производственную) безопасность. Таким образом, системными элементами безопасности в сфере потребительского рынка являются общественная, экономическая, продовольственная, производственная, экологическая и некоторые другие виды безопасности при осуществлении материального и духовного потребления.

8) На современном этапе проведения социально-экономических реформ необходимо повышение эффективности административно-правового регулирования отношений в сфере потребительского рынка, и в первую очередь обеспечения безопасности путем установления административно-правовой ответственности руководителей и собственников предприятий, а также иных виновных должностных лиц за выпуск опасной продукции, проведения опасных работ, оказания опасных услуг, внедрения системы комплексного государственного контроля в ней, создание необходимых правовых и организационных условий для его осуществления, а также внесение соответствующих изменений в КоАП РФ.

9) Исследовав генезис административно-правового регулирования сферы потребительского рынка в Российском государстве, диссертант доказывает необходимость развития системы законодательства по административно-правовому регулированию этих отношений и совершенствованию государственного управления, в том числе создание специализированных органов технического контроля и надзора, специализированных подразделений полиции в современной России. Ликвидация Федеральным законом «О полиции» данных функций существенно снизила уровень общественной, экономической, продовольственной и других видов безопасности, при осуществлении материального и духовного потребления, степень защищенности потребителей, общества и государства. В связи с чем необходимо внесение соответствующих изменений в Федеральный Закон «О полиции», КоАП РФ и другие административно-правовые акты.

10) Система федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в сфере потребительского рынка, нуждается в оптимизации,

конкретизации и детализации. И в первую очередь это касается уполномоченного органа исполнительной власти РФ по защите потребителей (Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека), в функциях которого в нарушение основополагающих принципов административной реформы объединены правовые, надзорные и хозяйственные функции, и с целью исправления ситуации по государственному управлению этой сферы необходимо внести соответствующие изменения в ст. 40 закона РФ «О защите прав потребителей» и Положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Необходимо так же усилить роль территориальных структур федеральных органов исполнительной власти и в первую очередь органов внутренних дел, которые являются составными звеньями централизованного управления, четко определить компетенцию и повысить взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления в регулировании данной сферы на законодательном уровне.

11) Наиболее эффективным представляется применение именно административно-правового регулирования рассматриваемых общественных отношений, которое позволяет, с одной стороны, оперативно выявлять и пресекать нарушения законных интересов, прав, безопасности потребителей и законодательства в данной сфере, с другой – осуществлять контроль максимального количества субъектов предпринимательской деятельности и обеспечивать оптимальную структуру государственных органов, минимальные расходы государства при осуществлении такого регулирования в данной сфере, безопасность потребителей, безопасность и качество товаров, работ и услуг, общественную, экономическую, продовольственную, производственную, экологическую и другие виды безопасности.

12) Компетенция субъектов РФ в сфере потребительского рынка должна быть определена, исходя из положений ст. 1 Закона РФ «О защите прав потребителей» в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, а так же на основании ст. 42.1 Закона РФ «О защите прав потребителей» Конституциями (Уставами) субъектов РФ и принятыми в соответствии с ними региональными нормативно-правовыми актами. Поэтому, с целью повышения эффективности административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка ст. 1 Закона РФ «О защите прав потребителей» должна быть дополнена ч. 4, в которой именно таким образом и определяется компетенция субъектов РФ, связанная с регулированием этих общественных отношений. При этом

законодательство субъектов РФ совместно с федеральным законодательством должно составлять единую взаимосвязанную национальную систему в сфере потребительского рынка, которая должна предусматривать эффективные механизмы государственной, муниципальной и общественной защиты законных интересов, прав потребителей, их жизни, здоровья и безопасности, безопасности и качества товаров, работ и услуг, а так же общественной, продовольственной, производственной (технологической), экологической и иных видов безопасности, связанных с личным материальным и духовным потреблением населения. И с этой целью ст. 42.1 Закона РФ «О защите прав потребителей» необходимо изложить в следующей редакции: «Статья 42.1. Полномочия высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области защиты потребителей». «Высший исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации осуществляет мероприятия по реализации, обеспечению и защите потребителей и в пределах своих полномочий осуществляет правовое регулирование на основе федеральных законов и принятых в соответствии с ними нормативных актов, Конституций (Уставов) и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

13) Учитывая важность обеспечения государственной, муниципальной и общественной защиты, необходимо принятие государственной концепции в сфере потребительского рынка и создание стройной системы государственных органов Российской Федерации и ее субъектов, осуществляющих административно-правовое регулирование по производству и торговле товарами, услугами, целевой государственной программы в сфере потребительского рынка по реализации прав, интересов и обеспечения жизни, здоровья и безопасности потребителей, изменения в законодательстве, и в первую очередь в гл. 4 «Государственная и общественная защита прав потребителей» Закона РФ «О защите прав потребителей», отмеченных диссертантом глав КоАП РФ и других нормативно-правовых актов.

Теоретическая и практическая значимость диссертационной работы заключается в том, что теоретические выводы и практические рекомендации, сформулированные в диссертации, учитывают потребности теории и практики и могут быть использованы для повышения эффективности и оптимизации государственно-управленческой деятельности в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения законных прав, интересов, жизни, здоровья и безопасности граждан-

потребителей, в том числе общественной, экономической, экологической, продовольственной, других видов национальной безопасности, включая осуществление безопасности и качества продукции. Теоретические выводы могут использоваться в правотворческой деятельности, направленной на совершенствование федерального законодательства, нормативных актов субъектов РФ и органов местного самоуправления, унификации и интеграции правовых норм, указанных субъектов регулирования общественных отношений в сфере потребительского рынка, в теории конституционного, государственного, административного, уголовного, муниципального, предпринимательского и ряда других отраслей права при определении их предмета, пределов, объектов, субъектов регулирования рассматриваемых общественных отношений, в научно-исследовательской работе и учебном процессе, преподавания соответствующих учебных курсов в высших и средних специальных учебных заведениях.

Реализация разработанной в диссертации концепции административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка может быть использована для эффективного проведения реформ, целью которого является построение цивилизованного рынка товаров, работ, услуг, обеспечения надежной защиты прав, интересов, жизни, здоровья, безопасности потребителей, общественной, экономической, экологической, продовольственной, других видов национальной безопасности, безопасности и качества продукции, оптимизация публичного управления данной сферой. Представленные в диссертационном исследовании конкретные выводы и методологические подходы могут быть использованы при выработке концепции дальнейшего экономического развития страны при оптимизации и создании соответствующих организационных структур органов исполнительной власти России и ее субъектов, органов местного самоуправления в указанной сфере, определении форм и методов управления их деятельностью, совершенствовании механизма защиты законных интересов, прав и безопасности потребителей с помощью административных органов, делегирования государственных полномочий общественным организациям как предпринимателей, так и потребителей определение путей совершенствования механизмов защиты граждан-потребителей, разработке новых положений Закона «О защите прав потребителей», Федерального закона «О полиции», Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, административного законодательства субъектов Российской Федерации, государственных

программ и концепций, ведомственных и других нормативных актов, касающихся административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка.

Апробация и внедрение в практику результатов исследования. Рукопись диссертации обсуждалась на заседаниях кафедры административного и финансового права Тюменского государственного университета.

Результаты проведенного автором исследования докладывались в выступлениях на 35 различных международных, общероссийских, региональных конференциях, круглых столах и семинарах проходивших с 1997 по 2015 гг. в различных городах России.

Материалы исследования применялись автором в преподавании курса «Административное право» в Уральском финансово-юридическом институте, «Административное право» и «Административная деятельность органов внутренних дел» в Уральском юридическом институте МВД России, «Административное право» в Уральском гуманитарном институте, «Предпринимательское право и маркетинг» в Юридическом институте Московской государственной академии водного транспорта.

Предложения и выводы, содержащиеся в диссертации, анализ правотворчества и правоприменения различных нормативно-правовых актов по проблемам административно-правового регулирования в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения законных прав, интересов, жизни, здоровья и безопасности граждан-потребителей, в том числе общественной, экономической, экологической, продовольственной, других видов национальной безопасности, включая осуществление безопасности и качества продукции были использованы для подготовки и издания более 130 методических рекомендаций, пособий, аналитических обзоров, информации для использования в практической деятельности органов внутренних дел, прокуратуры, других правоохранительных и контролирующих органов, а также в докладах, выступлениях диссертанта на коллегиях, межведомственных совещаниях МВД РФ, ГУ по Уральскому Федеральному округу, ГУВД областей Уральского региона, Генеральной Прокуратуры, Прокуратуры Свердловской области, Федеральной налоговой службы, Уральского таможенного управления, других правоохранительных и контролирующих органов.

Диссертант являлся представителем ГУВД по Свердловской области в Законодательном Собрании Свердловской области и членом рабочей группы по разработке нормативно-правовых актов Свердловской области, в рамках которой он участвовал в под-

готовке рекомендаций в проект Кодекса Свердловской области об административной ответственности, Областного Закона от 14 июня 2005 г. № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области» и некоторых других нормативных актов.

Основные положения диссертации внедрены диссертантом в практическую деятельность подразделений по борьбе с экономическими преступлениями, налоговыми преступлениями, борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнению административного законодательства, обеспечения общественной безопасности и общественного порядка органов внутренних дел, в решения Уставного Суда Свердловской области связанных с обеспечением социально-экономических прав граждан, защиты прав потребителей, выработке итоговых решений судейского сообщества по различным направлениям судебной деятельности.

Структура диссертации обусловлена темой, целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, пяти глав, включающих 15 параграфов, заключения, списка сокращений, списка литературы и приложений.

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА

1.1. Концепция развития административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка: постановка проблем

Существенное изменение геополитической обстановки в мире на современном этапе развития России стало испытанием как для отечественной экономики, находящейся под значительным давлением ряда экономических факторов, и в первую очередь нестабильности мировой экономики, санкционной политики ряда ведущих стран мира и собственных структурных ограничений, так и для государственного управления, институты которого должны быть достаточно гибкими и способными оперативно реагировать на возникающие политические, экономические, социальные и другие угрозы в различных сферах жизнедеятельности российского общества. Одновременно с этими процессами существенная необходимость современной модернизации системы административного права как «опорной» конструкции публичного права и «обеспечивающей» конструкции отраслей частного права, обеспечение устойчивости и подвижности границ административно-правового регулирования, динамики его субъектов, совершенствование государственного управления и повышения его качества, обновление подходов к пониманию сущности административного права и его роли в регулировании различных общественных отношений требуют новых подходов в развитии административного законодательства, изменении роли административного права в регулировании общественных отношений, в том числе в сфере промышленности, торговли, коммуникаций, публичных услуг и т.д.¹

Значительные политические и экономические преобразования, происшедшие в российском обществе и государстве в 90-е гг. XX в., изменили подходы к государственному управлению сферы производства и реализации товаров, работ и услуг, переходя от

¹ В частности анализ вопросов модернизации современного административного права см.: Кабытов П.П., Стародубова О.Е. Модернизация административного права // Журнал рос. права. 2014. № 11.

административно-командной системы управления единым народно-хозяйственным комплексом страны к государственному регулированию экономических отношений. Одновременно с этими процессами системные изменения в российской экономике, развитие рыночных отношений, возникновение разнообразных форм собственности создали в конце XX – начале XXI вв. предпосылки значительного роста производства и реализации товаров работ и услуг, связанных с удовлетворением многообразных материальных и духовных потребностей населения. Эта динамика развития при недостаточности реально действующих организационно-правовых механизмов их регулирования в современных условиях привела к многочисленным нарушениям законных интересов и прав граждан, создала угрозу безопасности их жизни, здоровья, безопасности общества и государства. В связи с крахом системы саморегулирования рынка происходит его интенсивная криминализация, процветают незаконная предпринимательская деятельность, мошеннические действия и обман потребителей, реализация фальсифицированной и некачественной продукции, нарушения антимонопольного законодательства, а также правил торговли, оказания услуг и выполнения работ, что влияет на развитие политических, экономических, социальных процессов в стране¹.

В этих условиях органы государственной власти Российской Федерации предпринимают попытки создания стабильной системы государственного управления сферой производства и торговли товарами, выполнения работ и оказания услуг и административно-правового регулирования общественных отношений, возникающих в этой сфере путем совершенствования законодательства, его правоприменения и реформирования структуры данных органов, основной задачей которой является необходимость изменения системы органов исполнительной власти РФ и ее субъектов, органов местного самоуправления таким образом, чтобы с одной стороны минимизировать вмешательство государства в предпринимательскую деятельность с учетом построения правового государства, с другой обеспечить стабильное и эффективное ее функционирование для максимального удовлетворения материальных и духовных потребностей граждан. Актуальность оптимизации государственного управления, устранения административных барьеров, дублирования полномочий различных уровней государственной власти Российской

¹ Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году : гос. докл. М., 2013. С. 81–118.

Федерации и органов местного самоуправления в указанной сфере подтверждается постановкой этих задач руководством нашей страны на протяжении ряда лет¹.

Необходимо отметить, что эти процессы проходят в период интенсивных социально-экономических и политико-правовых реформ и существенно взаимосвязаны с ними. Действительно, за эти годы кардинально изменился экономический уклад страны, повысилась динамика производства, товарообмена и потребления разнообразных материальных и духовных благ. При этом, с одной стороны, растущие потребности граждан обусловили рост количественных показателей, как отдельных элементов рынка, так и всего хозяйственного комплекса страны, что предопределило существенное изменение качественных характеристик производства и потребления, с другой стороны, именно надежное удовлетворение материальных и духовных потребностей различных групп населения, обеспечило социально-политическую стабильность в стране.

В то же время, не смотря на конституционное закрепление ответственности государства за обеспечение должного уровня удовлетворения материальных и духовных потребностей, эта задача не выполняется в связи с недостаточным выделением финансовых средств на реализацию. Необходимость решения данной проблемы и обеспечения указанных прав в полном объеме на протяжении нескольких десятилетий существования «новой России» особо подчеркивается руководством нашей страны в задачах всем органам власти². И позицию диссертанта о необходимости соблюдения Конституции РФ³ и ответственности государства по обеспечению указанных потребностей отмечают многие ученые, в частности, С.А. Авакьян⁴, В.Д. Зорькин, Н.С. Бондарь, Ж.И. Овсепян⁵, А.Н. Кокотов, В.В. Невинский, М.И. Кукушкин, Ю.И. Скуратов, С.Э. Несмеянова, М.С. Саликов⁶, Н.М. Колосова¹.

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ [в 2006 г.]. М., 2006. С. 8–19; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ [в 2008 г.]. М., 2008. С. 23, 35; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ [в 2009 г.]. М., 2009. С. 36–37; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ [в 2010 г.]. М., 2010. С. 43; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ [в 2012 г.]. М., 2012. С. 3–11.

² См.: О соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации за 1993 год : докл. Комиссии по правам человека при Президенте РФ. М., 1994; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ [в 2005 г.]. М., 2005; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ [в 2006 г.]; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ [в 2008 г.]. С. 23, 35; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ [в 2009 г.]. С. 36–37; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ [в 2010 г.]. С. 43.

³ Пантелеев В.Ю. Потребительский рынок в Российской Федерации: административно-правовое регулирование : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999.

⁴ Авакьян С.А. Указ. соч.

⁵ Актуальные вопросы конституционного правосудия. М., 2011.

⁶ Конституционное право России. М., 2010.

Новые теоретические представления и законодательство, основанное на экономических и политических преобразованиях в России 90-х гг. XX в., на взгляд диссертанта, с одной стороны, испытывают воздействие советского права, с другой – повторяют процессы, уже происходившие в российском обществе в более ранний период в сходных социально-экономических условиях XVIII–XX вв., и изучение опыта административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка имеет важное теоретическое и практическое значение. Поэтому, исходя из недостаточной разработанности данной проблематики, необходимо рассмотреть это регулирование в их историческом развитии в сравнении с общественными отношениями, регулируемые полицейским правом и современным административным правом. Важность административно-правового регулирования указанных правоотношений и необходимость их комплексного исследования отмечают, в частности, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хаманева, С.В. Игнатъева, С.В. Алексеев, К.С. Бельский, О.И. Бекетов, С.В. Кодан и ряд других ученых².

Действительно, проблемы удовлетворения материальных и духовных потребностей различных категорий граждан как основная задача государства возникла в России еще в XIX в. Так, развивая научные представления С.М. Соловьева, П.И. Новгородцев сформулировал основную задачу государства по достойному материальному и духовному потреблению каждого члена общества и право на достойное человеческое существование как комплексную политическую, экономическую, социальную и правовую проблему, отмечая при этом, что в правовом государстве необходимо обеспечение им максимума материального и духовного благополучия для всех членов общества путем применения норм права³. И эти проблемы были рассмотрены в трудах Н.А. Бердяева, И.А. Ильина, Б.А. Кистяковского, В.О. Ключевского, Д.И. Мейера, Н.М. Коркунова, П.И. Новгородцева, С.М. Соловьева, Г.Ф. Шершеневича, М.М. Сперанского, И.Я. Фойницкого и ряда других ученых.

¹ Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства в Российской Федерации. М., 2000. С. 160.

² Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. 1998. № 1. С. 7; Хаманева Н.Ю. Указ. соч. С. 22; Игнатъева С.В. Государственное регулирование предпринимательской деятельности в России : дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1996; Алексеев С.В. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005; Бельский К.С. Указ. соч. С. 5–13; Бекетов О.И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2010; Кодан С.В. Административное право в системе российского права: формирование и основные направления (XV – первая половина XVII века) // Рос. юрид. журн. 2012. № 4. С. 207–213.

³ См.: Новгородцев П.И. Об общественном идеале. М., 1991.

Наряду с идеей правового государства особую роль правоведа отводили ему в обеспечении его социальной функции, как деятельности государства, направленной, на минимизацию различий в доступе граждан к различным уровням материального и духовного потребления с целью обеспечения стабильности, уделяя особое внимание на реализацию прав и свобод человека и гражданина, прежде всего, права на достойное человеческое существование. В частности, Г.Ф. Шершеневич, говоря о проблеме политического самосохранения государства на этапе государственно-организованного общества, подчеркивает необходимость правовой обязанности государства по выполнению социальных функций, понимая под социальным государством в качестве фундаментальной основы – соблюдение принципа равенства обеспечением материальными и духовными потребностями различных социальных групп¹, а в исследованиях современных ученых теории социального государства – удовлетворения всеми категориями населения многообразных духовных потребностей, как основной задачи государственного управления².

Вопросы административно-правового регулирования отдельных общественных отношений, связанных с материальным и духовным потреблением населением, были проанализированы в трудах видных российских ученых-полицистов и административистов: И.Е. Андреевского, А.Я. Антоновича, Н.Н. Белявского, Н.Х. Бунге, Б. П. Выше-славцева, В.А. Гольцева, В.Ф. Дерюжинского, А.И. Елистратова, В.В. Ивановского, С.А. Корфа, В.Н. Лешкова, И.Т. Тарасова, Г.В. Флоровского и др.³ И эти процессы регулировались полицейским правом, определяя цели государства как обеспечение всеобщего благосостояния и удовлетворения его гражданами различных материальных и духовных потребностей, а также достижения благополучия, которое обеспечивается благосостоянием как легкости добывания средств существования, при условии, что индивид при осуществлении этой деятельности будет придерживаться букве закона и безопасности. Поэтому, при создании специализированных правоохранительных органов – полиции – в их компетенцию входили вопросы заботы о народном продовольствии и здравии, заботы об удовлетворении культурных потребностей, контроль за осуществлением торговли и работой промышленности, оказанием услуг в области строительства, путей со-

¹ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., [1910–1912]. С. 243.

² См., например: Родионова О.В. Современное социальное государство: типология и проблемы модернизации // Правоведение. 2010. № 3. С. 15–26.

³ См., например: Андреевский И.Е. Указ. соч.; Бунге Н. Указ. соч.; Антонович А. Указ. соч.; Дерюжинский В.Ф. Указ. соч.

общения и др. И теоретической наукой была дана следующая формулировка содержания полицейского права как изучение тех «отраслей государственной и общественной деятельности, которые направлены к обеспечению наиболее благоприятных условий культурного развития народа»¹. «Понятие это охватывает, с одной стороны, возможно более широкое и всестороннее развитие материальных и духовных сил общества, а с другой стороны, возможно более полное удовлетворение разнообразных потребностей материального и духовного существования отдельных членов его»², – писал В.Ф. Дерюжинский. Основной задачей государства и общества, по определению полицейского права, было «обеспечить условия благоприятного развития этих обоих видов общественного и индивидуального благосостояния», в том числе при производстве и торговле товарами, оказании услуг и выполнении работ, связанных как с материальным, так и с «духовно-интеллектуальным» потреблением³. Таким образом, по нашему мнению, согласно данных определений, полицейское право регулировало общественные отношения в сфере удовлетворения материальных и духовных потребностей общества в целом и его членов, безопасность населения при осуществлении потребления, включая экономическую, общественную и продовольственную, что соответствует регулированию общественных отношений в сфере потребительского рынка данного нами⁴. Развивая идеи по формированию системы полицейского, а затем и административного права в области материального и духовного потребления населения русские административисты Н.А. Безобразов, М.Н. Капустин, В.Н. Лешков, Н.Н. Голубев, П.Е. Казанский в XIX в. сформировали и единые стандарты административно-правового регулирования во всех основных сферах государственной деятельности, связанные с материальным и духовным потреблением населения.

Комплексное исследование такой масштабной и значимой проблемы как совершенствование административно-правового регулирования сферы производства и торговли товарами, оказания услуг и выполнения работ, связанных с материальным и духовным потреблением населения, обеспечения при этом экологической, экономической, продовольственной и других видов национальной безопасности не возможно без применения исторического метода. Использование этого метода важно еще и потому, что ре-

¹ Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. 2-е изд., доп. СПб., 1908. С. 15.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Пантелеев В.Ю. Указ. соч.

формирование органов исполнительной власти России и ее субъектов в рамках административной реформы в условиях развивающейся рыночной экономики во многом аналогично процессам, происходящим в России в XVII–XX вв. Представляется, что такой подход в изучении правового регулирования позволит не только повысить эффективность правотворчества и правоприменения, но и будет содействовать целостному восприятию непрерывного процесса эволюции как общественных отношений указанной сферы, так и механизма ее правового регулирования. Подтверждая позицию диссертанта, Т.Ю. Погосян отмечает, что торговля и ее законодательная регламентация выступает одним из основных показателей экономического развития и «развитие торговли всегда соответствует уровню социально-экономического развития общества»¹.

По этому мы считаем крайне важным исследовать вопросы административно-правового регулирования сферы потребительского рынка исходя из того, что данные общественные отношения связаны не только с производством и торговлей товарами оказанием услуг и работ, обеспечением их безопасности и качества, защитой жизни здоровья и безопасности граждан, общественной, экономической, продовольственной, производственной, экологической и другими видами безопасности при осуществлении потребления и взаимосвязанными с ними политическим, экономическими, социальными процессами в российском обществе и государстве.

С целью исследования этих отношений мы ранее в своих работах обозначили общественные отношения в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг и выполнения работ, связанные с личным, материальным и духовным потреблением населения как сферу потребительского рынка², а административно-правовое регулирование в сфере потребительского рынка как осуществление с помощью административно-правовых средств (юридических норм, индивидуальных предписаний и т.д.) нормативно-административного воздействия на общественные отношения в целях упорядочения и охраны в соответствии с интересами общества в области производства и торговли товарами, оказания возмездных услуг и выполнения работ, связанных с личным, матери-

¹ Погосян Т.Ю. Преступления в сфере торговли: история и современность : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 27.

² Пантелеев В.Ю. Совершенствование механизма правового регулирования // Современные проблемы юридической науки (теоретические и практические аспекты) : материалы Урал. регион. науч.-практ. конф. Екатеринбург, 1997.

альным и духовным потреблением, обеспечением безопасности потребителей при его осуществлении, безопасности и качества товаров, работ и услуг¹.

В науке административного права предпринимались попытки правового анализа общественных отношений в этой сфере в узком смысле круга правоотношений «продавец – покупатель»², что, на взгляд диссертанта, значительно сужает круг регулируемых общественных отношений в сфере потребительского рынка. Некоторые ученые до сих пор рассматривают указанные отношения только как относящиеся к сфере торговли³, что, безусловно, влияет как на правотворчество и правоприменение юридических норм, так и на правовое регулирование в данной сфере в целом⁴.

Необходимо отметить, что общественные отношения, связанные с производством и реализацией товаров, работ и услуг потребителям были определены первоначально в рамках экономического подхода, с одной стороны, как элементы рыночного механизма: спрос, предложение, цена, обмен, товарооборот и др., а с другой – как взаимодействие и взаимозависимость процессов производства, потребления и обмена товаров, работ и услуг.

С введением в законодательство интегрированного понятия «потребитель» – гражданин, использующий, приобретающий, заказывающий либо имеющий намерение приобрести или заказать продукцию для личных бытовых нужд⁵, появилась взаимосвязь государственного управления в сфере потребительского рынка как сферы производства товаров, выполнения работ и оказания услуг с особым субъектом этих отношений – потребителем товаров, работ и услуг. Закон СССР от 22 мая 1991 г. № 2184-1 «О защите прав потребителей» также определил общеправовые, экономические и социальные основы защиты прав граждан – потребителей продукции, понимая под ней товары, работы, услуги. При этом особое внимание в нем было уделено государственному регулированию гарантированного минимального уровня потребления, безопасности потребителей, безопасности и надлежащего качества продукции, государственной и общественной защите интересов потребителей, в том числе путем обращения в суд, уполномоченные государственные органы или общественные организации. Анализ норм Закона показы-

¹Пантелеев В.Ю. Потребительский рынок в Российской Федерации ... С. 53.

² См., например: Маманов И.Х. Административная ответственность за правонарушения в области торговли // Сов. государство и право. 1989. № 8.

³Погосян Т.Ю. Указ. соч. С. 514–518; Омелехина Н.В. Указ. соч.

⁴ См., например: Федеральный закон от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 2.

⁵ См.: Закон СССР от 22 мая 1991 года № 2184-1 «О защите прав потребителей» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 24. Ст. 689.

вает, что в регулировании отношений в сфере потребительского рынка именно появление особого субъекта – потребителя – и необходимости обеспечения его интересов, прав, безопасности жизни и здоровья, безопасности и надлежащего качества продукции, различных видов безопасности при осуществлении личного, материального и духовного потребления предопределило в нем доминирование норм административного права.

И на этой основе понятие «потребитель» было закреплено в других нормативных актах и, в первую очередь, в КоАП РСФСР как физическое лицо, обладающее особым статусом и поэтому требующее государственной и общественной защиты его интересов, прав, безопасности жизни и здоровья, безопасности и надлежащего качества продукции, соблюдения установленного порядка торговли оказания услуг, выполнения работ. Необходимость именно административно-правового регулирования этих отношений во взаимосвязи с государственным управлением торговлей, оказанием услуг, выполнением работ, соблюдением установленного порядка торговли, государственным регулированием ценообразования, обеспечением общественной, санитарно эпидемиологической безопасности и экономических интересов России предусматривало в КоАП РСФСР ответственность за их нарушение (динамику объема регулирования видно исходя из увеличения статей главы 12 КоАП РСФСР, с 12 в 1984 г. до 28 в 2000 г.). Таким образом, общественные отношения в сфере потребительского рынка урегулированные нормами Закона СССР «О защите прав потребителей», охранялись соответствующими нормами КоАП РСФСР и носили преимущественно административно-правовой характер.

Несмотря на общемировую практику, связанную с развитием этих отношений¹ и наличие союзного законодательства, принятие нормативных актов в «новой России» пошло по другому пути – определение этих отношений, как лишь между предпринимателями и потребителями и регулирование их нормами гражданского права и принятыми в соответствии с ним иными нормативными актами. Толкование в Законе от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» понятия «потребитель» как гражданина, имеющего намерения заказать или приобрести, либо заказывающего, приобретающего или использующего товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, до-

¹ См.: Резолюции Генеральной ассамблеи ООН: № 35/63 от 5 декабря 1980 г. «Принципы правового недопущения недобросовестных схем предпринимательской деятельности» (URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/395/38/IMG/NR039538.pdf?OpenElement>); № 39/248 от 9 апреля 1985 г. «Руководящие принципы для защиты интересов потребителей» (URL: http://potrebinforms.ru/zakonodatelstvo/mezhdunarodnoe_zakonodatel_stvo/rukovodyawie_principy_dlya_zawity_interesov_v_potrebitelej/).

машин и иных нужд, создает значительные трудности в применении юридических норм при решении конкретных вопросов, связанных с защитой прав, интересов, жизни, здоровья и безопасности граждан при осуществлении ими различных духовных и материальных потребностей, в том числе в области образования, здравоохранения, культуры, жизнедеятельности человека, приводит к ошибочному пониманию правовых норм¹.

Недооценка эффективности применения норм административного права в указанной сфере на современном этапе развития страны, на наш взгляд², уже привела к ряду негативных последствий как для граждан, так и для экономики страны³. Неопределенность круга регулируемых правоотношений в этой сфере, его объектов и субъектов, привела в настоящее время к разбалансированию системы применения правоохранительными органами российского законодательства, регулирующего общественные отношения в этой сфере, и отсутствию государственной и общественной защиты граждан – потребителей⁴. И это подтверждают сегодня как ученые⁵, так и практики⁶.

Кроме того, с вступлением Российской Федерации в Совет Европы особый интерес представляет правовой анализ Европейской конвенции «О защите прав и основных свобод человека», в том числе прав и свобод, подлежащих международной защите, напри-

¹ Так нерешенность этих проблем отметил Президент Российской Федерации Д.А. Медведев на Госсовете по защите потребителей в г. Саранске 17 января 2012 г., см.: Кузьмин В. Клиент всегда прав: Дмитрий Медведев выступил за совершенствование механизма защиты потребителей // Рос. газ. 2012. 17 янв.

² Пантелеев В.Ю. Проблемы обеспечения безопасности населения от факторов влияния теневой экономики на потребительском рынке // Теневая экономика: проблемы диагностики и нейтрализации : материалы Всерос. науч.-практ. конф. Екатеринбург, 2004. С. 202–206.

³ Кузьмин В. Указ. соч.

⁴ Булатецкий Ю.Е. Указ. соч. С. 24–92.

⁵ См.: Ларичев В.Д., Спиринов Г.М. Коммерческое мошенничество в России. Способы совершения, методы защиты. М., 2001. С. 5–7.

⁶ В частности, проблемы правоприменения законодательства в сфере защиты прав потребителей были отмечены в Постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации, Уставных и Конституционных судов субъектов Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего арбитражного Суда Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности положений абзаца 14 статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова; Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 28 июня 2012 г. по делу о проверке конституционности подпункта 11 пункта 3 Порядка и условий выплаты компенсации стоимости твердого топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, и транспортных услуг для доставки этого твердого топлива, утвержденных Постановлением Правительства Республики Коми от 5 мая 2009 г. № 115 «Об утверждении правил и форм предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, порядка и условий выплаты компенсации стоимости твердого топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, и транспортных услуг для доставки этого твердого топлива и внесении изменений в постановление Правительства Республики Коми от 31 декабря 2004 г. № 280 «О мерах по реализации Закона Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми» по жалобе гражданина Д.В. Терешко; Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 сентября 1994 года № 7 «О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей» (с изменениями).

мер, права на образование, что гарантирует ст. 43 Конституции РФ и др.¹ В связи с чем, по нашему мнению, государство и общество обязаны обеспечивать и защищать права и законные интересы граждан при удовлетворении ими многообразных исторически обусловленных потребностей², в том числе в таких областях как культура, образование, здравоохранение и ряд других, входящих в широком смысле в понятие оказания соответствующих услуг³. Как отмечается в документах ООН и Совета Европы, закрепленных в законодательных актах РФ по вопросам культуры, образования, охраны здоровья и др., данные права и интересы относятся к наиболее важным потребностям личности, устанавливая ответственность государства за их реализацию⁴. Поэтому включение общественных отношений в указанных областях в сферу производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения защиты интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности граждан при осуществлении ими своих материальных и духовных потребностей, а также общественной, экономической, экологической, продовольственной безопасности – необходимое условие правильного правоприменения нормативных актов, в той или иной мере касающихся граждан-потребителей.

Нормами международного права в обязательном порядке устанавливается необходимость профилактики обманов потребителей, включая оказание различных (например, финансовых, образовательных) услуг, начиная с надлежащего информирования населения, его обучения и заканчивая участием в ней «наиболее продвинутых» потребителей, общественных организаций потребителей и предпринимателей. В рекомендациях ООН делается упор на безвозмездное, оперативное расследование нарушений с помощью норм административного права и государственную защиту потребителей. При этом необходимо отметить, что защита прав потребителей – лишь малая часть защиты потребителей в рамках этих общественных отношений, которые нормами международного права дополняются особыми субъектами (например, «слабый», «наиболее слабый», «наиболее продвинутый», «компетентный» потребители, «деловые круги» (в нашей интерпретации – общественные и профессиональные организации предпринимателей) и

¹ Защита прав человека и борьба с преступностью : сб. док. Совета Европы / под общ. ред.: В.В. Черников. 2-е изд., доп. М., 2005. С. 15–21; Европейская конвенция «О защите прав человека и основных свобод». М. 1990. С. 85–117.

² В подтверждение нашей позиции см., например: Глушенко П.П. Конституционные права и свободы граждан России: современные проблемы социально-правовой защиты. СПб., 1997. С. 8–13.

³ Возможность включения указанных потребностей граждан в число жизненно важных прав и интересов человека высказывает, в частности, Н.Ю. Хаманева. См. : Хаманева Н.Ю. Указ. соч. С. 22.

⁴ См., например: Международно-правовые документы по вопросам культуры. СПб., 1996. С. 15–27, 28–31, 51–55.

рядом других)¹. Отмеченные нами международные нормы касаются в первую очередь вопросов профилактики и предупреждения правонарушений в отношении потребителей, обеспечения качества и безопасности товаров, работ и услуг, продовольственной, экономической и общественной безопасности, безусловного обеспечения населения отдаленных регионов и потребителей с низким доходом («наиболее слабые» потребители) качественными и безопасными продуктами и промышленными товарами, работами и услугами, недопущения обмана потребителей, соблюдения правил сертификации и метрологии.

Международные нормы особо подчеркивают взаимосвязь защиты этих категорий потребителей с вопросами государственного обеспечения, общественной, экономической, продовольственной, экологической и других видов безопасности и других видов безопасности при осуществлении материального и духовного потребления. Так области обеспечения продовольственной безопасности правительствам государств – членов ООН вменяется в обязанность поддерживать и, насколько это возможно, применять нормы Продовольственного кодекса Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций и Всемирной организации здравоохранения или, в случае их отсутствия, другие международные продовольственные нормы, на постоянной основе выполнять, развивать или улучшать меры по обеспечению безопасности продовольствия (включая, в частности, критерии безопасности, продовольственные нормы и требования к питательности, а также эффективные механизмы по контролю, инспекции и оценке), разрабатывать, продолжать или укреплять национальную политику и планы для улучшения снабжения питьевой водой и ее распределения, а также повышения ее качества, следить за применением пестицидов и химических препаратов, которые могут оказать влияние на окружающую среду, жизнь и здоровье потребителей. Это на сегодняшний день крайне важно для России в свете реализации «Основ государственной политики в области экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года»².

При решении этих задач необходимо обеспечение надлежащего государственно-правового порядка, общественной безопасности, защиты прав человека в области потребления, безопасного и комфортного существования людей, финансово-экономического регулирования и контроля, экономической безопасности, безопасности

¹ См.: Резолюции Генеральной ассамблеи ООН: № 35/63 от 5 декабря 1980 г., № 39/248 от 9 апреля 1985 г.

² URL: <http://news.kremlin.ru/acts/15177> .

и качества товаров, работ и услуг. Неслучайно говоря о необходимости содействия экономическим интересам потребителей и защите этих интересов путем применения административно-правовых норм правительствам государств – членов ООН даны рекомендации по предоставлению потребителям возможности максимально выгодно использовать свои экономические средства, обеспечению удовлетворительных технических и эксплуатационных характеристик товаров, работ и услуг, надлежащих методов их распределения, добросовестной деловой практики, эффективной защиты от деятельности, которая может отрицательным образом затронуть экономические интересы потребителей и осуществление выбора при покупке.

Кроме того, без усиления роли государства и административного законодательства (например, лицензирование отдельных видов деятельности, экономического мониторинга, контроля и надзора) невозможно обеспечить сохранение безопасности и качества основных видов продовольствия, условий жизнедеятельности человека с учетом происходящих процессов глобализации, связанных с уменьшением природных резервов¹. И этот вопрос мы более подробно рассмотрим далее.

Что касается экологической безопасности, то здесь международные нормы, закрепленные в Резолюции ООН от 9 апреля 1985 г. (в ред. 1999 г.) «Руководящие принципы для защиты интересов потребителей»² повышают требования к ее соблюдению и подчеркивают ее взаимосвязь с защитой безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг, экономической и продовольственной безопасностью, в том числе вводя такое понятие, которое мы сформулировали как «развитие экологически чистого производства, экологически чистых товаров, работ и услуг». Это, в частности, раскрыто в п. 24 и 25 Резолюции: «следует содействовать доступу потребителей к достоверной информации о воздействии товаров и услуг на окружающую среду, используя для этого описания товаров, отраслевые экологические отчеты, информационные центры для потребителей, программы добровольной и транспарентной экомаркировки и справочные службы для получения информации о товарах». Для достижения этой цели государственным органам в тесном сотрудничестве с производителями, распределителями и организациями потребителей следует принимать меры по борьбе с использова-

¹ В подтверждение нашей позиции см.: Круглов В.В. О повышении эффективности правового обеспечения и организации природоохранной деятельности в России // Рос. юрид. журн. 2012. № 5. С. 197–199.

² См.: Резолюция Генеральной ассамблеи ООН № 39/248 от 9 апреля 1985 г.

нием несоответствующих действительности заявлений или информации экологического характера в рекламе и маркетинге, поощрять разработку надлежащих кодексов и стандартов рекламной деятельности в целях регулирования и проверки заявлений экологического характера.

С учетом мировой глобализации и интеграции процессов производства и потребления, современных техногенных и экологических угроз, уменьшения источников жизнеобеспечения населения Земли, на основе норм международного права мы сформулировали этот единый мировой процесс как экологически чистое производство материальных и духовных благ, их экологически чистое потребление и экологически чистую утилизацию производства и потребления с целью обеспечения устойчивого и доступного всем потребления для нынешнего и будущих поколений людей, с минимизацией экологических последствий производства и потребления продукции, ее утилизации для окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

На наш взгляд необходимо исследование как международного опыта правового регулирования отношений связанных, с материальным и духовным потреблением, так и опыта стран с развитой экономикой и правовыми системами, ввиду того, что процессы глобализации, интенсивная международная торговля способствуют процессу интернационализации и унификации права. В связи с чем. одной из задач современной России является применения более эффективных методов защиты потребителей, с учетом зарубежного опыта, в целях организации комплексного, системного подхода к совершенствованию существующих форм и методов защиты граждан-потребителей как, безусловно, социально-ответственной и значимой функции правового государства. Кроме того, тенденции развития международного права подчеркивают, что необходимо включение в национальные системы норм права, регулирующих вопросы безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг, обеспечения экономической, экологической, производственной, продовольственной и иных видов безопасности в процессе производства и потребления материальных и духовных благ. И с учетом этого опыта мы предлагаем создать многоуровневую систему по защите потребителей нормами международного права, европейского и национального права.

Обязанность государства обеспечивать защиту потребителей, включая их безопасность, безопасность и качество товаров, работ, услуг, экономическую, продовольственную, экологическую безопасность путем публично-правового регулирования обще-

ственных отношений, связанных с производством и потреблением, подтверждает нашу позицию в необходимости интегрированного определения общественных отношений в сфере потребительского рынка как общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения государственной защиты интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности граждан при удовлетворении ими своих материальных и духовных потребностей, безопасности и качества товаров, работ, услуг, а также осуществления при этом общественной, экономической, экологической, продовольственной безопасности. Согласно нормам международного права данные задачи должны быть поставлены не только государственным и муниципальным органам, должностным лицам, общественным организациям, группам потребителей и предпринимателей, но и всему гражданскому обществу. И только такой комплексный подход к государственному управлению данной сферой будет эффективен и востребован гражданином, обществом и государством. Действительно интересы бизнеса требуют снижения затрат и издержек, что не редко достигается за счет снижения качества выпускаемой продукции, оказания услуг. Потребитель же заинтересован в улучшении качества товаров, работ и услуг, безопасности потребления, и в связи с этим возрастает роль государства в обеспечении как безопасности потребителей, безопасности и надлежащего качества товаров работ и услуг и общественной, экономической, производственной (технологической), продовольственной, экологической и иных видов безопасности, связанных с материальным и духовным потреблением граждан.

Процесс постоянного обновления законодательства Российской Федерации, проведение административной реформы, а так же вступление России в ВТО актуализирует проблему необходимости комплексного анализа административно-правового регулирования данных общественных отношений, определение пределов регулирования, его объектов и субъектов, форм и методов. На развитие этих отношений в последнее десятилетие существенно влияет созданное на основе достижений научно-технического прогресса, постиндустриальное общество потребления (consumer society), которое основано на современных технологиях производства товаров, работ и услуг, приводящее к революционным изменениям в организации торговли, сферы обслуживания и т.д. Массовое производство товаров, работ и услуг втягивает в процесс активного потребления, выходящего за рамки борьбы за физическое существование, не только богатые слои, но и все население различных стран мира. В результате отношения связанные с личным быто-

вым потреблением товаров, работ и услуг синтезируют комплекс других отношений, связанных не только с производством товаров и услуг и их реализацией, но и желаниями, потребностями, интересами, широко распространенными формами досуга, потребительским поведением («шопинг» от англ. shopping), что предопределяет возникновение новых политических, экономических, культурных механизмов регулирования этих общественных отношений. Крайними их проявлениями в системе производства и потребления товаров, работ и услуг является переход к современному консюмеризму (от англ. consumerism) – разновидности потребительства над индивидуальной духовной реальности общества потребления, в результате которой меняется культура потребления и общения людей, а все личные отношения опосредуются рынком товаров, работ и услуг, влияющих на состояние самих граждан-потребителей. И все это приводит к изменению правосознания и поведения людей, которые считают, что только соответствующий уровень потребления товаров, работ и услуг является признанием их особо значимого положения в обществе.

Кроме того, развитие процесса глобального производства и потребления идет не столько по линии роста и диверсификации потребностей, сколько по пути захвата все новых сфер и рынков товаров, работ и услуг, без учета государственных границ, социальных и культурных различий транснациональными корпорациями. Необходимо отметить, что отношения, связанные с удовлетворением гражданами многообразных материальных и духовных потребностей неразрывно связаны не только с потреблением, но и производством товаров, работ и услуг. И масштаб этого процесса позволяет говорить о глобализации потребления. Аналогичные процессы происходят и с глобальной системой сферы услуг. Например, глобализация общения с использованием сети интернет, телекоммуникационных устройств является платной услугой и таким образом относится к сфере потребительского рынка. Широкое распространение банковских карт стимулирует потребление на заемные средства, но и сами кредитные продукты являются высококонкурентной сферой услуг и так же являются подсистемой потребительского рынка. Во всех перечисленных случаях, ключевые позиции здесь также занимают крупные международные торговые сети и бизнес центры, интернациональные компании, глобальные бренды. В связи с этим, происходят революционные изменения в организации торговли и организации обслуживания населения, появляются сетевые формы торговли и распространения, дистанционные способы покупки и заказа товаров и услуг через сеть Интернет, развивается телекоммуникационная их реализация. В результате, доступность меж-

дународных покупок и доставки способствуют стиранию границ между государствами, освоению новых рынков сбыта, формированию глобального потребительского рынка, возникают общемировые стандарты потребления, требования к качеству товаров и услуг, обслуживания и защиты потребителей.

Таким образом, современное глобальное потребление материальных и духовных благ отличается своей интенсивностью и сложным внутренним устройством, влияет на развитие социальных отношений, политики, экономики, науки, культуры и т.п. При этом, Россия включилась в процесс глобального потребления в лишь 90-х гг., не имея как системы законодательства, так и опыта его применения и правового регулирования в данной сфере, и оставив неопытного и неискушенного гражданина-потребителя не защищенным перед глобальным потреблением, предписав защищаться ему самостоятельно лишь гражданско-правовыми средствами, в соответствии с Законом РФ «О защите прав потребителей».

Поэтому, рост глобального потребления и увеличение его влияния на вопросы безопасности государства, общества и личности и обеспечения стабильности их развития требует иных подходов к правовому регулированию политических, экономических, культурных, социальных и иных процессов связанных с личным, материальным и духовным потреблением. Его недостатки могут привести к острым, кризисным явлениям, социальным беспорядкам и нарушениям общественной и государственной безопасности. Дестабилизация элементов потребительского рынка может повлиять на обеспечение общественной, экономической, продовольственной и других видов безопасности, а также в целом на всю национальную безопасность страны и это относится, например, к росту цен на основные товары и продукты первой необходимости, тарифы ЖКХ, связи, транспорта, энергетики и др. Эти процессы так же запускают механизм гиперинфляции значительного повышения цен на товары, работы и услуги для потребителей, что в свою очередь приведет к массовым нарушениям общественного порядка и общественной безопасности, паники среди населения, не стабильности функционирования банковской и торговой системы, промышленности и т.д.

И действительно, рассматривая общемировые тенденции развития правового регулирования процессов производства и потребления товаров, работ и услуг через призму нарастающего экономического кризиса, невозможно не увидеть взаимосвязь политических, экономических, социальных проблем независимо от уровня развития производи-

тельных сил, связанных с сокращением производства и обнищанием отдельных слоев населения (например, странах Северной Африки, Центральной Азии и Ближнего Востока). Наряду с этим массовой обман потребителей в сфере финансовых услуг, необеспеченность активами реального сектора экономики (что мы рассмотрим далее на примере США), наличие фиктивных финансовых организаций, увлечение монетаристской политикой, связанной со спекулятивными процессами на рынке ценных бумаг в отрыве от реального производства товаров, работ, услуг, совершение хищений денежных средств вкладчиков путем выдачи необеспеченных кредитов фиктивным и асоциальным лицам, фиктивное банкротство потребительских кооперативов и финансовых организаций (что особенно актуально для России) привели к сегодняшнему состоянию сферы потребительского рынка. Процессы расширения в глобальной экономике сегмента сверхбыстрых спекулятивных финансовых операций, в ходе которых с одних рынков на другие могут почти мгновенно «перебрасываться» ресурсы, превышающие ВВП крупнейших стран, приводят к фундаментальным трансформациям в мировом хозяйстве и определяет совершенно новое лицо этого хозяйства. И этот новый облик глобальных экономических отношений, обозначенный экономистами как «турбокапитализм» обнаруживает риски, связанные с возможностью быстрого и практически непредсказуемого возникновения и разрастания кризисных процессов в любых национальных или отраслевых сегментах глобальной экономики, экологической, продовольственной, экономической безопасности, полного краха как системы производства и потребления товаров, работ и услуг, так и полноценного правового регулирования государственного управления сферы потребительского рынка¹.

В условиях реализации концепции социального государства в России его важнейшей составляющей является обеспечение достойного качества жизни граждан Российской Федерации. Целевое достижение последнего без обеспечения административно-правового регулирования потребительского рынка, в рамках которого обеспечивается безопасность потребления в широком плане, выступает в качестве одного из основных направлений этого регулирования в данной сфере общественных отношений. Одновременно в условиях формирования правового государства данное направление требует комплексного подхода в нормативно-правовом и правоприменительном обеспечения

¹ В подтверждение нашей позиции см., например: Зорькин В.Д. Трансформация отношений собственности: глобальные тенденции и российский опыт. URL: <http://www.rg.ru/2012/05/31/zorkin.html> .

вопросов безопасности в контексте развития потребительского рынка. Как мы уже отмечали, данное направление уже обозначено приоритетом внутренней политики правового обеспечения Президентом России¹. И эту комплексную проблему государственного управления в дальнейшем мы будем рассматривать как проблему административного права сознательно ограничивая предмет нашего исследования.

1.2. Потребительский рынок как объект административно-правового регулирования

При рассмотрении вопросов совершенствования административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка² наиболее важным вопросом является определение круга регулируемых правоотношений и его объектов. Как мы уже отмечали, Закон РФ «О защите прав потребителей» не содержит определения всего круга общественных отношений, связанных с участием потребителей, представленных нами как подсистему общественных отношений сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения законных прав, интересов, жизни, здоровья и безопасности граждан-потребителей, в том числе общественной, экономической, производственной, технологической, экологической, продовольственной, других видов национальной безопасности, безопасности и качества продукции (работ, услуг). Учитывая, что указанные правоотношения регулируются нормами публичного и частного права, в первую очередь, ТК ТС, ГК РФ, КоАП РФ, УК РФ, НК РФ и другими нормативными актами, необходимо определить их единое понимание.

Важность этой задачи, как для правотворчества, так и для правоприменения выделяет С.С. Алексеев, определяя основную цель аналитического правоведения: «Это изучение осуществляется путем проработки текстов законов и иных нормативных актов, судебных решений, сложных юридических дел (казусов) и выражается в толковании юридических положений, классификации юридических норм, актов, юридических фак-

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ [в 2012 г.]. С. 7–11.

² См.: Пантелеев В.Ю. Проблемы государственной и общественной защиты потребителей. Екатеринбург, 2007. С. 174–206.

тов, нахождении заложенных в них юридических конструкций, смысла юридической терминологии, выработке на этой основе обобщений и определений»¹. В результате такой аналитической проработки материала должна быть раскрыта детализированная юридическая картина законодательства, практики его применения, определено их юридическое содержание. Кроме того, с целью совершенствования механизма правового регулирования необходимо разработать наиболее целесообразные приемы и формы юридических действий для правильного и точного рассмотрения с юридической стороны конфликтов между предпринимателями и потребителями, вынесения судебных решений, дачи юридических консультации, составления юридических документов, ведения правового обучения и т.д.

На основе норм права, содержащихся в Законе РФ «О защите прав потребителей», ГК РФ и КоАП РФ, в Федеральных законах от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»², от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»³, от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁴, от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁵, от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»⁶ и других нормативных актах, возникли новые понятия: потребитель (покупатель, клиент, пациент, вкладчик, инвестор, заемщик, абонент, заказчик, услугополучатель, пассажир, обучаемое лицо и др.), предприниматель (продавец, реализатор, производитель товаров, исполнитель работ, страхователь, кредитор, импортер, изготовитель, услугодатель, уполномоченная изготовителем (продавцом) организация или уполномоченный изготовителем (продавцом) индивидуальный предприниматель и др.), безопасность потребителя, безопасность разработки, производства и утилизации товаров работ и услуг, безопасность и надлежащее качество товаров работ и услуг и др.

Существовало и различное понимание общественных отношений связанных с потребителем. Так, рассматривая общественные отношения, связанные с нарушением прав

¹ Алексеев С.С. Теория права. М., 1994. С. 6.

² СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

³ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

⁴ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

⁵ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

⁶ СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

потребителей, Б.В. Волженкин определяет сферу торговли, оказания услуг и выполнения работ как область, связанную «с нарушением прав потребителей», указывая, что по существу все правонарушения, в которых идет речь о монополизме, ограничении конкуренции, недобросовестной конкуренции и т.п., в конечном счете, сказываются на интересах потребителей¹.

Необходимо отметить, что в теории права под структурой правоотношения, как правило, понимается его внутреннее строение, представляющее собой совокупность элементов и способ их взаимосвязи. Чаще всего к данным элементам теории права относят: субъекты, содержание правоотношений и их объект.

Так, Д.Н. Бахрах отмечает, что к элементам состава (структуры) административно-правовых отношений относятся «субъекты (участники), объект (то, по поводу чего возникли отношения) и содержание». При этом, он учитывает наличие непосредственного и более отдаленного объекта отношения. «Непосредственным объектом административных правоотношений является волевое поведение человека, его деяния. А через управляемые деяния оказывается влияние на процессы, на материальные предметы, продукты духовного творчества. В содержании различаются две стороны: материальная (поведение субъектов) и юридическая (субъективные юридические права и обязанности)»².

А.П. Корневым было высказано мнение, что «элементами (составными частями) административно-правовых отношений являются: субъекты, объекты и юридические факты». При этом в отношении объекта правоотношения позиция ученого созвучна позиции Д.Н. Бахраха: общий объект регулирования административно-правовых норм – это общественные отношения и непосредственный объект – поведение субъектов³.

Ю.Н. Стариков также выделяет три элемента административного правоотношения: «Административно-правовое отношение имеет структуру, в которую входят субъекты, объекты и его нормативное содержание». По его мнению, субъекты – участники административного правоотношения, то есть те, кто наделен специальной компетенцией по управлению, или те, которые имеют иной административно-правовой статус. Объектом административно-правового отношения являются действия (решения) субъектов административного права, их положительное или негативное поведение. Содержание адми-

¹ См.: Новое уголовное право России. Особенная часть : учеб. пособие / под ред. Н.Ф. Кузнецовой. М., 1996. С. 184–185.

² См.: Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник для вузов. М., 2002. С. 47.

³ См.: Корнев А.П. Административное право России. В 3 ч. Ч. 1 : учебник. М., 1999. С. 54–59.

нистративно-правовых отношений составляют права, обязанности, запреты, ограничения субъектов административного права, а также процессуально-правовой режим их осуществления, исполнения, соблюдения или правовой защиты. При этом он подчеркивает, что существуют различные мнения по поводу объектов правоотношения¹.

Большинство ученых под объектом правоотношений понимают то, на что воздействуют субъективные права и юридические обязанности субъектов, то есть волевое фактическое поведение участников правоотношений по осуществлению их прав и обязанностей. Некоторые исследователи считают, что объект вообще не является элементом правового отношения. В современной теории права описаны две концепции. Первая – «монистическая» – провозглашает, что объектом правоотношения могут выступать только действия субъектов, поскольку именно поступки людей подвергаются правовому регулированию. Вторая, которая называется «плюралистической», считает, что объекты правоотношений столь разнообразны, сколь многообразны регулируемые правом отношения²: это либо блага, ценности, вещи, то есть объекты имущественных отношений, либо те самые действия, поведение людей, то есть объекты неимущественных отношений, ради которых субъекты вступают в правоотношения.

Например, по мнению А.А. Демина объект – предусмотренный законодательством круг охраняемых правом общественных отношений. «Конкретный объект – предмет правоотношения... объективная сторона – внешнее проявление данного правоотношения, проявляется вовне в виде реального действия или бездействия субъекта права»³. На наш взгляд, в данном случае целесообразно разделять понятия «объект правоотношения» и «предмет правоотношения», как это делается в уголовном праве, кроме того можно выделять родовой и непосредственный объект⁴.

На основе анализа приведенных научных позиций в структуру административных правоотношений в сфере потребительского рынка, на наш взгляд, следует включать: субъекты правоотношений, содержание, объект и юридические факты. При этом к субъектам административных правоотношений в сфере потребительского рынка можно отнести: потребителей, изготовителей, исполнителей, импортеров, продавцов, а так же

¹ См.: Стариков Ю.Н. Указ. соч. С. 407; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Указ. соч. С. 107.

² См., например: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 530–531.

³ См.: Демин А.А. Административное право Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2002. С. 58–60.

⁴ См.: Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право : учебник. М., 2005. С. 213.

государственные и муниципальные органы, общественные объединения. Объектом этих правоотношений в сфере потребительского рынка является круг общественных отношений в сфере государственного управления по поводу производства, продажи и утилизации товаров (выполнения работ, оказания услуг), а так же по государственной, муниципальной и общественной защите потребителей, обеспечения безопасности их жизни и здоровья, безопасности и надлежащего качества товаров, работ и услуг, общественной, производственной, продовольственной, экологической и других видов безопасности, связанных с материальным и духовным потреблением. Содержанием данных правоотношений выступают субъективные права, юридические обязанности и ответственность субъектов (участников) данных отношений.

В то же время Т.Ю. Погосян, анализируя аналогичные нормы права, указывает объектом данных правоотношений торговую деятельность, при этом определяет ее как действия государственных и негосударственных торговых предприятий. Рассматривая указанное понятие «торговая деятельность», она разграничивает его с понятием «коммерческая деятельность» или «коммерция». По ее мнению, под коммерцией следует понимать любую предпринимательскую деятельность, направленную на извлечение прибыли (например, изучение покупательского спроса, рекламирование товаров и услуг, планирование объемов закупки и реализации товаров с учетом намеченного уровня прибыли, подыскание наиболее оптимального поставщика и партнера, организацию хозяйственных связей между потребителем и производителем и иные действия по организации торгово-технологического процесса). Таким образом, хотя коммерческая деятельность также представляет собой комплекс операций, опосредствующих и обеспечивающих куплю-продажу товаров и услуг, содержание ее, по объему, намного шире и включает помимо торговли, производство продукции и коммерческое посредничество. Целью коммерческой деятельности является максимализация выгоды (дохода, прибыли) и ее достижение должно постоянно сопровождать весь процесс коммерческой деятельности с каждым контрагентом по каждому конкретному поводу с использованием конкретных условий. Гарантией реализации этой цели является содержание коммерческой деятельности, состоящее в изучении процесса формирования рынка товаров и услуг, обосновании направлений и масштабов развития их производства в соответствии с потребностями общества и отдельных потребителей, доведение товаров до потребителей и

организация самого процесса потребления, коммерческое посредничество и организация договорных связей на рынке товаров и услуг.¹

Однако отношения в сфере торговой деятельности рассматриваются не полностью, поскольку в них отсутствует указание на осуществление работ и предоставление услуг, а также обеспечение прав, интересов и безопасности потребителей, что является составной частью торговой деятельности. Так Т.Ю. Погосян указывает, что торговая деятельность «представляет собой процесс доведения товаров от изготовителя через предприятия оптовой или розничной торговли до конечных потребителей, направленный на удовлетворение потребностей населения и включающий, помимо действий по купле-продаже товара, транспортировку, складирование, хранение, упаковку, сортировку, подготовку к продаже, комплектование торгового ассортимента и другие операции»². Данная деятельность, исходя из этого определения, не может осуществляться без обеспечения безопасности, прав, интересов потребителей, начиная с момента разработки товара (работы, услуги) и заканчивая ее получением (использованием) потребителем. В этой связи она определяет два понятия: товародвижение – реальное (физическое) продвижение товаров из сферы производства в сферу потребления, и товароснабжение – продвижение товаров из оптовых предприятий в предприятия розничной сети³.

С одной стороны, данное определение подтверждает необходимость рассмотрения правового регулирования общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, выполнения работ и оказания услуг, как единого общемирового процесса их производства, потребления, с другой, выдвигает проблему «конечного потребителя», предполагая, что потребителем могут быть как юридические, так и физические лица, участвующие в процессе производства и реализации товаров, работ и услуг (контрагенты, поставщики, партнеры, производители) и физические лица «слабые субъекты» общественных отношений в сфере потребительского рынка, обладающие специальными правами в силу норм Закона РФ «О защите прав потребителей» и других нормативных актов, и предусматривающие специальные меры их государственной и общественной защиты и охраны их прав и законных интересов.

¹ Погосян Т.Ю. Указ. соч. С. 138–139.

² Там же. С. 163.

³ Там же.

На наш взгляд суть торговой деятельности состоит не в перемещении товаров с одного склада на другой, а в удовлетворении конечной потребности человека, его интересов. В тоже время, проанализировав объект и объективную сторону состава преступления, предусмотренного ст. 200 УК РФ «Обман потребителей», вместо общественных отношений в сфере потребительского рынка некоторые ученые дают еще одно понятие товародвижение – реальное (физическое) продвижение товаров из сферы производства в сферу потребления¹. Аналогичные понятия правонарушения в сфере торговли и оказания услуг, а не потребительского рынка дают и другие ученые, анализируя, например, главу 22 УК РФ «Преступления в сфере экономической деятельности»².

Анализируя состав административного правонарушения за нарушения правил торговли, Б.М. Лазарев отмечал, что они регулируют общественные отношения «по обеспечению нормальной деятельности предприятий торговли и общественного питания»³, которые представляют собой особый вид предприятий, «призванных обслуживать население»⁴, и таким образом значительно расширял толкование сферы торговли. Рассматривая общественные отношения, возникающие в сфере торговли и оказания услуг, он указывал, что «объектами являются не только порядок ведения торговли, но общественный порядок и охрана здоровья населения»⁵, «обеспечение чистоты и санитарного порядка на улицах, площадях»⁶ и других общественных местах, И аналогичные определения содержались в российском полицейском праве, включая в объекты правоотношений такие как «охранение общественного торга», «правильность веса» и т.д., а так же общественную, продовольственную и другие виды безопасности, что подтверждает нашу позицию по включению данных видов безопасности в рассматриваемые нами общественные отношения.

Б.М. Лазарев подчеркивал необходимость обеспечения безопасности населения в сфере потребительского рынка еще на стадии «проектирования документации» «в сфере производства товаров» для борьбы за качество на «дальних подступах» и соответствия

¹ См., например: Там же. С. 138–139.

² См.: Комментарий к Уголовному кодексу РФ / отв. ред. А.И. Бойко. М., 1996. С. 431; Комментарий к Уголовному кодексу РФ. Особенная часть / под общ. ред. Ю.И. Скуратова, В.М. Лебедева. М., 1997. С. 326.

³ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях : Комментарии / [Г.В. Васильева, И.И. Веремеенко, Б.М. Лазарев и др. ; отв. ред. М.А. Шапкин]. М., 1989. С. 204.

⁴ Там же.

⁵ Там же. С. 205.

⁶ Там же. С. 209.

их «потребительским требованиям»¹, и, таким образом значительно расширял область правового регулирования общественных отношений в этой сфере, включением в объекты регулирования этих общественных отношений и вопросов безопасности граждан-потребителей, безопасности производства и потребления товаров, работ и услуг, общественной, экономической, производственной (технологической) безопасности и других видов безопасности².

В различных административно правовых актах, в том числе в КоАП РСФСР по смыслу норм, общественные отношения в сфере потребительского рынка охватывали область торговли и финансов. Закон СССР от 22 мая 1991 г. «О защите прав потребителей», Закон РФ от 1 июля 1993 г. «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с упорядочением в административном праве ответственности за незаконную торговлю»³ ввел понятие «потребитель» (ст. 150.3 КоАП РСФСР «Обман потребителей в небольшом размере»), то есть гражданин, приобретающий товар или заказывающий услугу в магазинах, на других предприятиях, осуществляющих реализацию товаров или оказывающих услуги населению, а равно граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью в сфере торговли и услуг.

В КоАП РФ и других нормативных актах имеются нормы права, регулирующие административно-правовые отношения в сфере потребительского рынка, которые определяются как сфера общественных отношений по обеспечению нормальной деятельности предприятий торговли и общественного питания, порядка торговли, охраны здоровья, общественного порядка и общественной безопасности, финансовых интересов государства, нормальной хозяйственной деятельности предприятий, учреждений, организаций, а также общественного питания, бытового, коммунального, медицинского, транспортного или иного обслуживания.

Анализ норм гл. 5 «Административные правонарушения посягающие на права граждан», гл. 6 «Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность», гл. 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности», гл. 8

¹ Там же. С. 251–252.

² В подтверждение нашей позиции см.: Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010. С. 26; Ноздрачев А.Ф. Техническое регулирование – это самостоятельная и в высшей степени ответственная сфера административного законодательства // Адм. право. 2008. № 3, 4.

³ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1231.

«Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования», гл. 9 «Административные правонарушения в области промышленности, строительства и энергетике», гл. 10 «Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель», гл. 11 «Административные правонарушения на транспорте», гл. 12 «Административные правонарушения в области дорожного движения», гл. 13 «Административные правонарушения в области связи и информации», гл. 14 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности», гл. 15 «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг», гл. 16 «Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил)», гл. 19 «Административные правонарушения против порядка управления», гл. 20 «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность» КоАП РФ показывает, что они регулируют административно-правовые правоотношения, входящие в сферу потребительского рынка, связанные с материальным и духовным потреблением населения, обеспечением безопасности граждан-потребителей, безопасности и надлежащего качества продукции и других видов безопасности.

Не случайно Ю.А. Тихомиров, отмечая что «многие акты и институты административного права «встроены» в структуру других отраслей законодательства», говорит о необходимости приведения в соответствие его подотраслей и институтов современным требованиям, подробно анализирует недостатки и дает предложения по кодификации административного законодательства¹. В то же время он отмечает нерешенность многих вопросов систематизации подотраслей и институтов административного права².

И.Л. Бачило указывает, что в КоАП РФ необходим учет изменений современного российского законодательства, обеспечение взаимодействия административного права и его особенной части с финансовым, налоговым, инвестиционным, информационным, экологическим, муниципальным правом, предметными отраслями: образовательным, предпринимательским, земельным и особенно «под углом зрения взаимодействия административного права с гражданским правом»³.

¹ Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса. С. 6–14.

² Там же. С. 13–14.

³ Бачило И.Л. Актуальность проблем развития исполнительной власти в РФ // Государство и право. 1997. № 6. С. 8–9.

Необходимость новой систематизации и кодификации административного законодательства и различных концепций построения административного права, его модернизации с учетом современного государственного регулирования различных общественных отношений предлагают Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин, С.Н. Зырянов¹, К.С. Бельский², Л.А. Сергиенко, Ю.Н. Стариков, В.И. Майоров³, М.С. Студеникина⁴, Н.Г. Салищева⁵, Ю.А. Тихомиров⁶, А.Ф. Ноздрачев⁷ и другие ученые. Например, Л.А. Сергиенко и М.С. Студеникина отмечают необходимость дополнения законодательства об административных правонарушениях новыми составами, устанавливающими ответственность за различные правонарушения в области оказания услуг и недобросовестной конкуренции⁸.

Проведенный нами правовой анализ показывает, что нормы КоАП РФ не устраняют многих противоречий и несоответствий КоАП РСФСР, касающихся административно-правового регулирования общественных отношений в сфере потребительского рынка. Они предусматривают административную ответственность за правонарушения, совершенные в сфере потребительского рынка: ст. 14.1 «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)», ст. 14.1.2 «Осуществление предпринимательской деятельности в области транспорта без лицензии», ст. 14.3 «Незаконная продажа товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена», ст. 14.3 «Нарушение законодательства о рекламе», ст. 14.4 «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением санитарных правил», ст. 14.4.2 «Нарушение законодательства об обращении лекарственных средств», ст. 14.5 «Продажа товаров, выполнение работ, либо оказание услуг при отсутствии установленной информации либо без применения контрольно-кассовых машин», ст. 14.6 «Нарушение порядка ценообразования» ст. 14.7 «Обман потребителей», ст. 14.8 «Нарушение иных прав потребителей», ст. 14.10 «Незаконное использование товарного знака», ст.

¹ См.: Пайгина Д.Р., Стрельников П.А. Поиск эффективных решений проблем правотворчества // Журнал рос. права. 2014. № 6. С. 141–145.

² Бельский К.С. О принципах административного права // Государство и право. 1998. № 8. С. 7–8.

³ Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права ... С. 103.

⁴ Студеникина М.С. Указ. соч. С. 23–26.

⁵ Салищева Н.Г. Указ. соч. С. 44.

⁶ Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов.

⁷ Ноздрачев А.Ф. Законодательные работы и задачи укрепления ... С. 11–12.

⁸ О некоторых актуальных проблемах административного права (по материалам «Лазаревских чтений») / под ред. В.П. Антоновой // Государство и право. 1997. № 6. С. 17–18.

14.11 «Незаконное получение кредита», ст. 14.16 «Нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», ст. 14.27 «Нарушение законодательства о лотереях», ст. 14.34 «Нарушение правил организации деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках», ст. 14.43 «Нарушение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), продавцом требований технических регламентов» и другие. Перечисленные составы административных правонарушений, содержащиеся в главе 14 КоАП РФ «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности», а также норм некоторых других глав КоАП РФ (что мы рассмотрим далее), хотя и устранили прямое несоответствие пределов регулирования сферы потребительского рынка, имевшегося ранее в главе 12 КоАП РСФСР, но пока не дали конкретного определения общественных отношений, регулируемых данной сферой, и единой терминологии, что значительно затрудняет практическое применение данных норм Кодекса¹.

Наделение субъектов Российской Федерации (согласно ст. 72 Конституции РФ) полномочиями по принятию собственного административного законодательства привело к его созданию и в сфере потребительского рынка (например, принятие Закона Свердловской области от 14 июня 2005 г. № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области»²). Так, ст. 10 указанного закона «Торговля в не отведенных для этого местах» дает определение торговли вне мест, отведенных для этого органами местного самоуправления муниципальных образований, устанавливает административную ответственность за данное нарушение законодательства в виде предупреждения или штрафа, а ст. 42, 43, 44 Областного Закона определяют перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях.

Несмотря на появление в законах и других нормативных актах понятий, указанных нами, наука административного права по-прежнему трактует правовое регулирование сферы потребительского рынка как государственное управление торговлей. Так, отмечая закономерность и логичность объединения административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения в рамках определенных отраслей государственного управления народным хозяйством (например, промышленностью, торговлей, сель-

¹ См.: Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году.

² СЗ СО. 2005. № 6, ч. 1. Ст. 738.

ским и жилищно-коммунальным хозяйством, транспортом и связью) на основе общих принципов построения аппарата государственного управления¹, Ю.М. Козлов, определял организационно-правовую систему государственного управления торговлей как влияние государства в сфере единого товарного рынка через уполномоченные органы исполнительной власти². Однако и с принятием Закона РФ «О защите прав потребителей», а так же Закона РФ от 1 июля 1993 г. «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты РФ в связи с упорядочением отношений за незаконную торговлю» он с позиций устаревшего понятия об общественных отношениях в сфере торговли и общественного питания говорит о государственном регулировании и контроле торговли, в том числе и сферы потребительского рынка. Однако, как видно из определения данной сферы, такие категории, как оказание и выполнение работ, услуг, торговля и общественное питание полностью определяются данным понятием и входят в него как составная часть. Поэтому, на наш взгляд, теоретические установки о государственном регулировании в области торговли требуют стыковки с государственным управлением промышленностью, сельским хозяйством, строительством, коммуникациями, транспортом, и другими отраслями, связанными с производством товаров, их реализацией, оказанием услуг и выполнением работ, связанных с потреблением населения.

В то же время Н.П. Анисимова, анализируя аналогичные нормы административного права, опять определяет административно-правовое регулирование в сфере торговли товарами, оказания услуг и выполнения работ лишь как организацию торгового обслуживания, оказания торговых услуг и защиту интересов покупателей³.

Аналогичная позиция определения общественных отношений в сфере потребительского рынка как сфере торговли присутствует и в других монографических работах и учебно-методических пособиях, основанных на несколько устаревших определениях сферы потребительского рынка как сферы торговли, общественного питания и бытового обслуживания, что мы уже отмечали ранее. С другой позиции подходит В.В. Покозий, включая в административно-правовое регулирование хозяйственной деятельности отрасли и сферы материального производства, где создается общественный продукт, и отрасли непромышленной сферы, результат функционирования которых – услуги нема-

¹ Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 58–59.

² Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 466-469.

³ Там же. С. 301.

териального характера¹, и таким образом подтверждает наше мнение о необходимости включения не только сферы торговли, но и сферы услуг в потребительский рынок.

Несколько иную позицию занимает Д.Н. Бахрах, рассматривая административно-правовое регулирование в сфере потребительского рынка как область обеспечения производственной безопасности, качества продукции (работ, услуг) и область защиты прав потребителей и регулирования естественных монополий. В первом случае административно-правовое регулирование «распространяется на два объекта социальной деятельности: обеспечение определенного качественного состояния предприятий, как имущественных комплексов, созданных для производства продукции (работ, услуг) и качества самой производимой продукции (работ, услуг)»², во втором – связано с защитой прав потребителей.

Д.Н. Бахрах определяет функции государственных органов по регулированию общественных отношений в данной области, связанные: «...а) с обеспечением производственной безопасности в самом широком смысле слова – экологической, радиационной, технологической и т.д. <...> б) с осуществлением непосредственного метрологического контроля, надзора за выполнением требований стандартизации и сертификации продукции (работ, услуг) при выпуске их в хозяйственный оборот»³. Отдельным направлением этой деятельности он называет санитарно-эпидемиологический надзор⁴.

Указывая на то, что основное назначение государственного регулирования это «обеспечение безопасности при функционировании субъектов хозяйственной деятельности и реализации продукции (работ, услуг)»⁵ путем «установления нормативно-технических и иных основанных на естественнонаучных закономерностях требований» и «реализации контрольно-надзорных функций органов исполнительной власти по обеспечению производственной безопасности и качества продукции (работ, услуг)» Д.Н. Бахрах, таким образом, устанавливает, что сфера реализации товаров является лишь подсистемой сферы потребительского рынка, включающей в себя производство и торговлю товарами, выполнение работ и услуг, обеспечение безопасности при осуществлении потребления их населением⁶, подтверждая наше мнение о расширении круга отношений в рассматриваемой нами сфере.

¹ Административное право России. В 3 ч. Ч. 2 / под ред. А.П. Коренева. М., 1997. С. 245.

² Административное право России. Часть Особенная. С. 243.

³ Там же. С. 243–244.

⁴ Бахрах Д.Н. Административное право России. С. 400–405.

⁵ Административное право России. Часть Особенная. С. 244.

⁶ Там же.

Однако, рассматривая систему средств обеспечения и реализации контрольно-надзорных функций органов исполнительной власти в данной сфере, он несколько сужает компетенцию их деятельности и определяет основным субъектом регулирования административно-правовых отношений соответствующий уполномоченный федеральный орган исполнительной власти. В то же время, по нашему мнению, компетенцией по такому регулированию в данной области обладают и другие органы исполнительной власти России, ее субъектов и органы местного самоуправления, что будет проанализировано нами далее. При этом он также указывает на необходимость комплексного рассмотрения административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка¹.

Недостаточно ясное понимание пределов регулирования сферы потребительского рынка на практике приводит к тому, что большая часть правонарушений выявляется на объектах торговли, в сфере же услуг проверки практически не проводятся, результаты их низки, т. к. отсутствует единое понимание терминов и понятий в законодательстве, как Российской Федерации, так и ее субъектов и это приводит в дальнейшем к невозможности применения нормативных актов, регулирующих общественные отношения, связанные с удовлетворением материальных и духовных потребностей населения, определение критериев их оценки, методик проведения проверок и т.д.²

Исходя из анализа указанных выше теоретических источников и данных правоприменения, по нашему мнению, возникает необходимость конкретного определения границ регулирования указанных общественных отношений, осуществления их стыковки с государственным управлением промышленностью и коммуникациями, сельским и жилищно-коммунальным хозяйством, строительством, использованием природных ресурсов, финансами, культурой, образованием, здравоохранением и другими отраслями применения административного права и государственного управления. В науке административного права также объективно назрела потребность дать определение правоотношений, возникающих в сфере потребительского рынка по разработке, классификации объектов и субъектов данных правоотношений, определению границ регулирования и разграничению области применения правовых норм в смежных отраслях права.

Различные зрения на общественные отношения в сфере потребительского рынка отражены в многочисленных юридических словарях, справочниках, комментариях к Закону

¹ См.: Бахрах Д.Н. О повторности налоговых нарушений // Рос. юстиция. 1995. № 11. С. 42–44.

² В подтверждение нашей позиции см.: Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году.

РФ «О защите прав потребителей». Они определяют данные общественные отношения в сфере потребительского рынка лишь в узком смысле, исходя из ст. 1 общих положений данного Закона как область защиты прав потребителей¹.

Однако в преамбуле Закона формулируется, что он регулирует отношения, возникающие между потребителями, изготовителями, исполнителями, импортерами, продавцами при продаже товаров (выполнении работ, оказании услуг), устанавливает права потребителей на приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества и безопасных для жизни и здоровья потребителей, получения информации о товарах (работах, услугах) и об их изготовителях (исполнителях, продавцах), просвещение, государственную и общественную защиту их интересов, а также определяет механизм реализации этих прав. Следовательно, уже в самом Законе мы обнаруживаем несоответствие общественных отношений указанных в этом определении, а защита прав потребителей лишь подсистема общественных отношений в сфере потребительского рынка, в которую включаются еще и защита интересов потребителей, их безопасности, безопасности и качества товаров, работ и услуг, жизни и здоровья потребителей, государственная и общественная защита и механизм их реализации, что, по нашему мнению, безусловно должно осуществляться путем комплексного, не только частноправового, но и публично-правового регулирования, и это так же вступает в противоречие с нормами Закона и существенно ограничивает их применение.

Таким образом, понимание общественных отношений в сфере потребительского рынка, только в области защиты прав потребителей, по нашему мнению, является спорным, и оказывает негативное воздействие на проведение систематизации и толкования норм публичного и, в первую очередь, административного права, Закона РФ «О защите прав потребителей» и других нормативных актов. В подтверждение нашей позиции по данному вопросу Я.Е. Парция² определяет данные правоотношения в широком смысле понятия сферы потребительского рынка, включая в них как неотъемлемый элемент обеспечение безопасности потребителя, безопасности и качества товаров, работ и услуг.

¹ Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1997. С. 511; Лавров И.Е. Чтобы Вас не обманули : справочник потребителя. М., 1996. С. 3; Верховцев А.В. Как защищаются права потребителя. М., 1997; Комментарий к Закону Российской Федерации «О защите прав потребителя» / О.Н. Зименкова, Т.Л. Левшиной, В.И. Тобис, А.Е. Шерстобитов. М., 1997; Астахов П.А. Указ. соч. С. 6.

² Законы Российской Федерации «О защите прав потребителей», «О стандартизации», «О сертификации продукции и услуг» / постатейный коммент. Я.Е. Парция. 2-е изд., с изм. и доп. М., 1997. С. 4–11.

По другому определяется круг общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, услугами, выполнения работ в ГК РФ¹. Так п. 1 ч. 3 ст. 2 ГК РФ определяет предпринимательскую деятельность как самостоятельную, осуществляемую на свой страх и риск деятельность, направленную на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке. А под потребителем гражданское законодательство понимает гражданина, использующего, приобретающего, заказывающего либо имеющего намерение приобрести или заказать товары (работы, услуги) для личных бытовых нужд (ст. 9 Федерального закона от 26 января 1996 г. № 15-ФЗ «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации»).

Анализируя указанные правоотношения, Ю.Н. Андреев разграничивает общественные отношения, складывающиеся между потребителями и предпринимателями, определяя их как правоотношения, связанные с защитой прав потребителей, и между предпринимателями, называя их предпринимательскими услугами². Е.П. Губин и Е.П. Лахно, рассматривая позицию В.Ф. Попондопуло и В.Ф. Яковлева по гражданско-правовому регулированию предпринимательской деятельности, определяют критерии выделения коммерческих отношений, как отношений регулируемых гражданским правом и участниками которых являются ее специальные субъекты – предприниматели³. Анализируя определение Б.И. Пугинским коммерческого права, как подотрасли гражданского права, содержанием которой является регулирование торговой деятельности, они рассматривают торговую деятельность как товарное обращение, представляющее собой совокупность действий людей по продвижению товаров от изготовителей потребителям, отмечая, что предпринимательство гораздо шире коммерции, поскольку прибыль можно получать не только от продажи товаров, но и от выполнения работ, оказания услуг⁴.

В тоже время, давая определение предпринимательской деятельности, они включают в одну из ее стадий непосредственное производство товаров и оказание услуг, которое находится в рамках обычной хозяйственной деятельности, понимая под ней дея-

¹ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3302.

² Андреев Ю.Н. Хозяйство и право: Правовое регулирование предпринимательских услуг. М., 2007. С. 4.

³ Предпринимательское право Российской Федерации / под ред. Е.П. Губина, П.Г. Лахно. М., 2004. С. 54.

⁴ Там же. С. 55.

тельность непосредственно связанную с процессом производства товаров, выполнения работ и оказания услуг и их реализации потребителю. Причем в указанные общественные отношения относят и обязательства предпринимателя по выполнению требований законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность, и выполнение обязательств по гражданско-правовым сделкам, заключенным в целях осуществления такой деятельности, и соблюдение требований трудового законодательства, норм и правил природопользования, санитарии, ведения бухгалтерского учета, противопожарной безопасности, требований стандартизации и сертификации, направленных на обеспечение качества, безопасности продукции, ее технической и информационной совместимости, применение современных технологий при ее изготовлении, единства измерений, предоставления возможности получения потребителем информации о товаре или услуге¹. Указанная позиция подтверждает наше мнение о рассмотрении отношений между предпринимателями и потребителями исходя из определения потребительского рынка в широком смысле этого слова, в том числе включая в него общественные отношения в сфере производства и проектирования товаров, работ и услуг, их безопасности и качества, общественной, технологической (производственной) и других видов безопасности.

Поэтому, рассматривая вопросы государственного регулирования предпринимательской деятельности, В.С. Анохин подчеркивает необходимость регулирования предпринимательской деятельности со стороны государства, предполагая его воздействие на экономику, хозяйственную деятельность, определение оснований и пределов публичного участия². Такое участие государство осуществляет, прежде всего, через правовое регулирование экономики, то есть путем принятия законодательных и иных нормативных правовых актов.

На наш взгляд, содержание государственного регулирования предпринимательства заключается в правовом регламентировании хозяйственной деятельности, в том числе управления имуществом и порядка образования субъектов предпринимательской деятельности, в осуществлении воздействия на экономику через систему налогов, лицензирование отдельных видов предпринимательской деятельности, политику цен, стандартизацию и сертификацию товаров (работ, услуг), недопущение (ограничение) монопольно-

¹ Там же. С. 138.

² Анохин В. Государственное регулирование предпринимательства // Хозяйство и право. 2001. № 8. С. 3.

го положения отдельных предпринимателей на рынке и недобросовестной конкуренции (и мы покажем это далее на примере стран с развитой экономикой).

В тоже время А.А. Райлян, анализируя отношения между предпринимателями и потребителями, разграничивает «потребительские» и гражданско-правовые имущественные отношения по целому ряду критериев. Он отмечает, что гражданское право регулирует две основные группы имущественных отношений: отношения вещного и отношения обязательственного характера. Вещные отношения – это отношения, связанные с обладанием конкретным субъектом определенными материальными благами. Обязательственные отношения связаны с переходом указанных имущественных и иных благ от одних лиц к другим. Первый вид отношений выражает статику, а второй – их динамику¹. Определяя потребительское право, как право защиты прав потребителей, он отмечает, что оно регулирует вторую группу имущественных отношений, преимущественно возникающих на основе различных договоров. Он утверждает, что потребительское право прямо в производственную сферу не вторгается, хотя косвенно может на нее влиять, в частности, когда изготовитель, выступающий в качестве продавца, привлекается по иску потребителя к ответственности, аналогичным образом оно влияет на отношения в области распределения и обмена. Потребительское право полноценно функционирует лишь на стадии потребления, то есть в потребительской сфере².

Потребительское право регулирует только те отношения, участниками которых, с одной стороны, являются индивидуальные предприниматели и организации, основной целью которых является извлечение прибыли и именуемые в связи с этим «предпринимателями», а с другой – граждане-потребители, имеющие намерение заказать или приобрести либо заказывающие, приобретающие или использующие товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, следовательно, в качестве сторон выступают специальные субъекты: предприниматель (нацеленный на получение прибыли) и гражданин-потребитель (стремящийся удовлетворить всевозможные личные, семейные, домашние, бытовые и иные потребности). Гражданское право призвано урегулировать товарно-денежные отношения независимо от субъектного состава, а потребительское право регламентирует специфику государственной и общественной защиты потре-

¹ См.: Райлян А.А. Указ. соч. С. 272–273.

² Там же. С. 275–277.

бителей, как «слабых субъектов» этих отношений, посредством публичного правовых механизмов. Таким образом, мы видим, что существуют различные подходы в определении рассматриваемых нами правоотношений.

Несмотря на то, что в последние годы имеются теоретические исследования и принято значительное количество административно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере потребительского рынка, единая терминология в науке административного права так и не выработана. Учитывая, что, согласно нормам Закона РФ «О защите прав потребителей», именно правовые акты Правительства Российской Федерации регламентируют общественные отношения в сфере потребительского рынка проведем их анализ. Так, Постановление Правительства РФ от 8 февраля 2006 г. № 80 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 г. № 55 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам розничной продажи алкогольной продукции»¹, Постановление Правительства РФ от 21 июля 1997 г. № 918 «Об утверждении Правил продажи товаров по образцам»², Постановление Правительства РФ от 6 июня 1998 г. № 569 «Об утверждении Правил комиссионной торговли непродовольственными товарами»³ определяют порядок торговли товарами; Постановление Правительства РФ от 10 марта 2007 г. № 148 «Об утверждении Правил выдачи разрешений на право организации розничного рынка»⁴, Постановление Правительства РФ от 15 августа 1997 г. № 1037 «О мерах по обеспечению наличия на ввозимых на территорию Российской Федерации непродовольственных товарах информации на русском языке»⁵ – порядок представления информации для потребителей; Постановление Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 55 «Об утверждении правил продажи отдельных видов товаров, перечня товаров длительного пользования, на которые не распространяется требование потребителя о безвозмездном предоставлении ему на период ремонта или замены аналогичного товара, и перечня непродовольственных товаров надлежащего качества, подлежащих возврату или обмену на аналогичный товар других размера, формы, габарита, фасона, расцветки или комплектации»⁶ и другие содержат термины «потребитель», «товар», «потребительский рынок»

¹ СЗ РФ. 2006. № 7. Ст. 790.

² СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3657.

³ СЗ РФ. 1998. № 24. Ст. 2733.

⁴ СЗ РФ. 2007. № 34. Ст. 3981.

⁵ СЗ РФ. 1997. № 34. Ст. 3981.

⁶ СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 482.

и другие, регламентируют порядок и правила предоставления товаров, работ и услуг потребителям, определяют ответственность сторон, указывают обязательные требования к товарам, работам, услугам и т.д.

В различных нормативных актах к термину «потребительский рынок» приравниваются термины «товарный рынок», «рынок товаров и услуг», «сфера торговли» и др. Так термин «товарный рынок» используется в Законе РФ от 23 сентября 1992 г. «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименования мест происхождения товаров»¹, Законе РФ от 22 марта 1991 г. «О конкуренции и ограничения монополистической деятельности на товарных рынках»², в Указе Президента РФ от 10 июня 1994 г. № 1183 «О защите потребителей от недобросовестной рекламы»³ и других нормативных актах.

Другими Федеральными законами («О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»⁴, «О рекламе»⁵, «О банках и банковской деятельности»⁶, «Об информации, информатизации и защите информации»⁷, «Об образовании в Российской Федерации»⁸, «Об основах туристической деятельности»⁹, «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹⁰ и др.) определены и другие понятия сферы потребительского рынка.

Согласно общей теории права, при отсутствии специальных юридических терминов необходимо рассмотреть применение общих терминов и, исходя из них, затем выработать специальные. Так, под термином «потребление» понимается «использование общественного продукта для удовлетворения определенных потребностей людей»¹¹. Оно распадается на производственное и непроизводственное.

Потребление непроизводственное включает использование материальных благ и услуг населением (личное потребление), учреждениями и организациями непроизводственной сферы (управление, наука, оборона). Личное потребление представляет собой использование человеком разнообразных продуктов для удовлетворения своих потреб-

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 42. Ст. 2322, 2323.

² Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 16. Ст. 499, 2323.

³ СЗ РФ. 1994. № 7. Ст. 695.

⁴ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 888.

⁵ СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2864.

⁶ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 357.

⁷ СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609.

⁸ СЗ РФ. 2012. № 53, ч. 1. Ст. 7598.

⁹ СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

¹⁰ СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

¹¹ Большая советская энциклопедия. Т. 20. 3-е изд. М., 1975. С. 292.

ностей. По вещественному составу личное потребление включает: продукты питания, одежду, обувь, мебель, хозяйственные вещи, предметы гигиены и культурного обихода, табачные изделия, напитки, топливо, электроэнергию, воду, и др.¹ В зависимости от вида потребления благ различаются потребление материальных благ, имеющих вещную форму, и потребление услуг; по способу удовлетворения потребностей – потребление индивидуальное или коллективное. Личное потребление – это «использование населением потребительских благ в материально-вещественной форме, а также в форме личных услуг для удовлетворения потребностей в пище, одежде, жилище, образовании, отдыхе, культуре и т.д.»². Необходимым условием для потребления является производство материальных благ, создающее материал для потребления. Личное потребление не может осуществляться без процесса производства, но и последнее невозможно без потребления, так как производство было бы бессмысленным. Причем под потребителем может пониматься как физическое лицо, так и организация, потребляющая продукты, чье-нибудь производства. Рынок определяется как «сфера товарного обмена»³, «сфера товарного обращения товарооборота»⁴.

В правовой и экономической литературе сфера потребительского рынка определяется как комплекс оптовых и розничных торговых предприятий, осуществляющих взаимодействие между собой путем осуществления финансово-хозяйственных операций по купле-продаже товаров с конечной целью – реализацией их конкретному потребителю (физическому или юридическому лицу). Также выделяются основные объекты потребительского рынка: предприятия-производители, самостоятельно реализующие продукцию собственного производства; предприятия оптовой и розничной торговли; граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица; предприятия массового питания; продуктовые и промтоварные базы и др.

Таким образом, по нашему мнению, в широком смысле слова в сферу потребительского рынка входят не только продажа товаров, оказание работ и выполнение услуг по удовлетворению потребностей в пище, одежде, жилище, образовании, здравоохранении, отдыхе, культуре и т.д., но и услуги в сфере науки и управления, а также производство материальных благ, их распределение и обмен.

¹ Там же. С. 293.

² Советский энциклопедический словарь. 2-е изд. М., 1982. С. 1047, 1048.

³ Там же. С. 1153.

⁴ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1992. С. 712.

Определяя ранее эти отношения мы анализировали понятие потребительского рынка, которое до этого в основном исследовалось преимущественно в экономической науке. Исходя из определения К. Маркса рынка как сферы обмена товаров, где огромное скопление товаров, которые имеют потребительскую стоимость, под товаром понимался продукт, то есть предмет обладающий материально-вещественной формой под который подпадает и услуга¹. В современной науке она сформировалась как система, которая трансформировалась в современных условиях как совокупность хозяйствующих субъектов изготовителей, исполнителей, производящих или реализующих потребительские товары, а так же индивидуальных потребителей приобретающих эти товары, для личного использования². При этом в общенаучном смысле, под потребительским рынком понималась сфера товарного обращения, товарооборота³.

Существует и отраслевой подход, под которым, под потребительским рынком понимается подсистема социально ориентированной экономики главным активом которой являются трудовые отношения, которую формируют человеческий фактор и субъекты хозяйствования, производящие материальные и нематериальные товары и услуги, обеспечивающие поддержание и восстановление здоровья, духовное и физическое развитие человека либо как некоторая механическая совокупность отдельных отраслей торговли, общественного питания и бытового обслуживания⁴. Согласно другому отраслевому подходу под ним понимается совокупность отраслей, производящих товары и услуги (платные и бесплатные) для населения, которые обозначают как потребительский сектор⁵.

И с этих позиций эти категории исследовались в экономической науке как сфера оборота товаров, работ и услуг, обусловленная платежеспособным спросом⁶, либо продажа товаров, выполнение работ и оказание услуг. Но мы, исходя из системного анализа всех представленных определений, включаем в общественные отношения в сфере потребительского рынка не только торговлю товарами, выполнение работ и оказания услуг, но и их производство, так как только на производстве возможно обеспечить как

¹ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 23. М., 1960. С. 43, 203.

² Николаева М.А. Маркетинг товаров и услуг. М., 2001. С. 448.

³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Указ. соч. С. 572.

⁴ Чаплина А.Н. Управление потребительским рынком в региональной экономике // Проблемы современной экономики. 2008. № 2. С. 120.

⁵ Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование : учебник. М., 2008. С. 357.

⁶ См.: Ростанец В.Г. Регулирование развития отраслей потребительского рынка региона в условиях переходной экономики : дис. ... д-ра экон. наук. М., 2000.

единый процесс движения товаров и услуг, так и осуществление безопасности потребителей, безопасности и надлежащего качества товаров, работ и услуг.

Подтверждая позицию диссертанта о расширенном толковании понятия потребительский рынок, В.Д. Ларичев, Г.М. Спириин определяют его как цепочку: производитель – продавец – покупатель¹. Исследуя общественные отношения в рассматриваемой нами сфере, они делают вывод, что структура потребительского рынка состоит из двух больших частей: сферы производства и сферы обращения. Первичным звеном потребительского рынка является сфера производства потребительских товаров и оказания услуг. Производство потребительских товаров включает в себя как производство продовольственных, так и непродовольственных товаров. Нормально функционирующий рынок характеризуется сбалансированностью спроса и предложения, насыщенностью средствами производства, предметов потребления и услуг, труда, капитала, ценных бумаг и валюты, действием механизмов саморегуляции и настройки².

Для такого нормального функционирования рынка характерно наличие обратных связей между предложением и спросом, продавцом и покупателем, производителем и потребителем. Эти связи предоставляют необходимую информацию о спросе, реакции гражданина-потребителя на сложившуюся рыночную ситуацию, позволяют воздействовать средствами рыночного регулирования на производственно-хозяйственные процессы, экономическое поведение продавцов и покупателей. В условиях такого рынка потребитель получает возможность широкого и альтернативного выбора товаров и услуг с целью удовлетворения своих потребностей, и мы проанализировали создание единого мирового общества производства и потребления товаров, работ и услуг во взаимосвязи с политическими, экономическими, социальными и культурными процессами в параграфе 1.1. Именно такой рынок в настоящее время сложился в странах с развитой экономикой (что более подробно мы рассмотрим далее). Основным звеном потребительского рынка, где возникают правоотношения между продавцом и потребителем, является розничная торговля потребительскими товарами. Продавцами здесь могут выступать физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, и юридические лица различных форм собственности и организационно-правовых форм, а потребителями – физические лица, приобретающие товары для собственных нужд, и юридические лица, участвующие

¹ Ларичев В.Д., Спириин Г.М. Указ. соч. С. 11.

² Там же.

щие в этих общественных отношениях. Однако, учитывая определение, данное Законом РФ «О защите прав потребителей» мы ограничили понятие «потребитель» лишь физическими лицами¹.

Неоднозначно трактуется понимание сферы обслуживания населения или сферы услуг входящей подсистемой в потребительский рынок. Так, правоведы советского периода взяли за методологическую основу классическое определение услуги К. Маркса как «особой потребительской стоимости, которую доставляет этот труд подобно всякому другому товару, но особая потребительская стоимость этого труда получила здесь специфическое название «услуги», потому что труд оказывает услуги не в качестве вещи, а в качестве деятельности»².

Так, В.М. Ширяев определяет эту сферу как сферу услуг материального и нематериального характера. К материальным услугам он относит все виды услуг, на производство которых затрачивается труд, связанный с обменом, распределением или потреблением готовых продуктов, то есть услуги, не создающие материальных благ, а выполняющие только функции по их непосредственному доведению до потребителей и по обслуживанию процесса потребления продуктов, созданных в процессе производства. К нематериальным услугам относятся, те, которые не входят составной частью в стоимость какого-либо товара. Они включают в себя деятельность работников образования и просвещения, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, туризма, индустрии развлечений, а также органов государственного управления, обороны, внутренних дел, и общественных организаций³.

Другую классификацию, отличную от ограниченного понимания личного (бытового) потребления, дает В.С. Белых, аргументируя тем, что услуги, как «особая потребительская стоимость», проявляются в двух формах как «результат известных видов деятельности или труда, воплощающихся в товарах», «не оставляют осязательных результатов, существующих отдельно от исполнителей этих услуг, иначе говоря, результат их не есть пригодный для продажи товар»: «1) услуги, связанные с ремонтом и оборудованием (благоустройством) жилищ и других построек, гаражей, автомобилей, других транспортных средств, бытовых машин и приборов, мебели, принадлежащих гражданам

¹ См.: Пантелеев В.Ю. Потребительский рынок в Российской Федерации...

² Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 26. Ч. 1. М., 1962. С. 413–414.

³ Ширяев В.М. Проблемы уголовно-правовой ответственности за вымогательство незаконного вознаграждения от граждан и нарушение правил торговли : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1985. С. 9–13.

и т.п.; 2) перевозка домашнего имущества, предметов культурно-бытового назначения, строительных материалов и т.д., предоставление пассажирских автобусов для туристско-экспедиционных групп и других поездок, организация университетов и лекториев науки и техники, культуры и искусства, физической культуры и спорта, правовых знаний, услуги платных курсов по обучению различным видам деятельности человека, услуги связи, транспорта, хранения, банковского счета»¹. Он рассматривает сферу обслуживания как часть инфраструктуры общества, состоящую из отдельных отраслей экономики, продукт которых выступает в виде конкретной целесообразной деятельности, и содержание понятия «обслуживание» охватывает все виды деятельности по удовлетворению потребностей населения: жилищно-коммунальное, торговое, бытовое, медицинское, транспортное, кредитное, культурное обслуживание и т.д.

Причем согласно его теории, отрасли сферы обслуживания имеют свою внутреннюю классификацию, например, бытовое обслуживание подразделяется на бытовой заказ, бытовой прокат, бытовое хранение, обмен неисправных товаров, услуги парикмахерских, бань, справочных бюро и другие услуги, создающие комфорт и удобство в быту. В свою очередь, указанные виды бытового обслуживания могут быть дифференцированы на определенные подвиды предоставляемых услуг населению (изготовление одежды, обуви, ремонт теле-радио аппаратуры, электробытовых машин и приборов, и т.п.)².

Вместе с тем В.С. Белых подчеркивает, что нельзя отождествлять сферу обслуживания и сферу услуг, так как «первое охватывает деятельность предприятий (объединений) по удовлетворению всех видов материальных и духовных (нематериальных) потребностей», а сфера услуг – «это отношения, в рамках которых, предприятию или гражданину оказывается услуга, причем услуга как экономическая категория». Считая, что услуга существует не в качестве вещи, а в качестве деятельности, он отождествляет куплю-продажу товара как торговлю, а не как торговое обслуживание «независимо от наличия в товарном процессе (товарообороте) элементов обслуживания покупателя». По этой же причине он не включает в сферу услуг общественные отношения по предоставлению вещей во временное пользование (имущественный жилищный наем, бытовой прокат), поскольку «отношение по найму есть обычная товарная сделка»³. С другой по-

¹ Белых В.С. Указ. соч. С. 201–202.

² Там же. С. 199–201.

³ Там же.

зиции подходит Я.Е. Парция, которая относит к «работе» бытовые услуги, связанные с ремонтом и изготовлением изделий, жилищно-коммунальные услуги, услуги общественного питания, транспорта и др.¹

Проблемные вопросы по оказанию услуг потребителям рассматривались не только учеными представителями административного и предпринимательского права, но и частного права.

Учитывая полемику представителей частноправовой (цивилистической) концепции² и сторонников хозяйственного права³ в подходах по правовому регулированию общественных отношений в сфере предпринимательской деятельности, связанной с производством и торговлей товарами (услугами), в обеспечении баланса частноправовых и публичноправовых методов, необходимо рассмотреть их в историческом развитии в России и странах Западной Европы, где на протяжении длительного периода времени они регулировались как нормами торговых кодексов, уложений и т.д., так и гражданскими кодексами. Представители теории предпринимательского права в то же время подчеркивают необходимость проведения дальнейших комплексных исследований указанной сферы с целью обеспечения баланса частных и публичных интересов⁴.

Необходимо проанализировать позицию ученых – представителей нового направления в науке гражданского права «потребительского права», которые определяют свою классификацию правоотношений в сфере производства и торговли товарами, услугами и защиты прав потребителей. Так, один из представителей указанного направления А.А. Райлян, рассматривая гражданско-правовые имущественные отношения, дает свои предложения по разграничению так называемых «потребительских» и гражданско-правовых правоотношений⁵. И здесь также наблюдаются различные подходы ученых – представителей потребительского права⁶ и гражданского права⁷. На наш взгляд, форми-

¹ Парций Я.Е. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О техническом регулировании» // *Хозяйство и право*. 2003. № 8. С. 7.

² Суханов Е., Маковский А. Еще раз о хозяйственном праве, текущем моменте и об ошибках т. Мамутова // *Хозяйство и право*. 2001. № 8. С. 17–24.

³ Мамутов В. Понятийно-правовая эквилибристика не может заменить предметного исследования // *Хозяйство и право*. 2001. № 8. С. 14–17.

⁴ См.: Курбатов А. Обеспечение баланса частных и публичных интересов – основная задача права на современном этапе // *Хозяйство и право*. 2001. № 6. С. 88–98; Лысенко О.Л. История кодификации торгового права Германии в XIX в. : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 14–34.

⁵ Райлян А.А. Указ. соч. С. 270–308.

⁶ Булатецкий Ю.Е. Указ. соч. С. 14–16, 30–43, 120–335; Гафарова Г.Р. Указ. соч. С. 3, 6–27; Райлян А.А. Указ. соч. С. 270–286.

⁷ Сфера услуг. Гражданско-правовое регулирование : сб. ст. / под ред. Е.А. Суханова, Л.В. Санниковой. М., 2011. С. 1–191.

рование единого интегрированного определения потребительского рынка важно для совершенствования как его государственного управления, так и административно-правового регулирования.

Поэтому, необходимо не повторяя ошибок прошлых лет создать эффективный механизм правового регулирования в сфере потребительского рынка, понимая под ней весь комплекс общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, с помощью норм, как частного, так и публичного права, в том числе устранив доминирование одних над другими. Необходимость проведения комплексных исследований по оптимизации и кодификации правовых норм в этой сфере на современном этапе подчеркивают в частности М.И. Брагинский¹, В.Ф. Яковлев², анализируя развитие частного и публичного права в России. На наш взгляд, наиболее аргументированный вывод по данному вопросу делают В.Ф. Яковлев и Э.В. Талапина, которые, анализируя мнения В.К. Райхера, С.С. Алексева, Ю.К. Толстого, Р.О. Халфиной, Ц.А. Ямпольской и ряда других ученых, что правовые проблемы экономики носят комплексный характер и не могут охватываться лишь одной правовой отраслью, так как «без публичного права частное право бессильно, а без частного права публичное беспредметно, поскольку ему нечего охранять»³. Поэтому достижение баланса публичного и частного права в регулировании экономики и является необходимым условием ее эффективного функционирования. Причем в правовое регулирование экономики они включают государственное вмешательство в договорные отношения (защита прав потребителей, государственное регулирования цен, государственные требования к качеству товаров)⁴, что мы в дальнейшем проанализируем на основе изучения норм административного права Российской Федерации и стран с развитой рыночной экономикой.

Не смотря на некоторую активизацию научных исследований, связанных с правовым регулированием государственного управления сферой производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения защиты интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности граждан при осуществлении ими своих материальных и духовных потребностей, а также общественной, экономической, экологической, продоволь-

¹ Брагинский М.И. Указ. соч. С. 46–80.

² Яковлев В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования. М., 2012. С. 56–70.

³ Талапина Э.В., Яковлев В.Ф. Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал юрид. права. 2012. № 2. С. 10–11.

⁴ Там же. С. 12.

ственной безопасности как с частноправовых,¹ так и публично-правовых позиций² в настоящее время назрела необходимость провести комплексное логически завершенное монографическое исследование методологических аспектов функционирования государства, именно в условиях становления новых социально-экономических отношений в России.

Анализируя общественные отношения в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг и выполнения работ, нам необходимо обратиться к другим кодифицированным актам. Так в соответствии со ст. 455 ГК РФ под товаром понимаются любые вещи и если они не ограничены в обороте, однако, по нашему мнению, только лишь гражданско-правовой подход не раскрывает всего многообразия в сфере потребительского рынка. В Налоговом законодательстве на основании п. 3 ст. 38 НК РФ товаром признается любое имущество, реализуемое либо предназначенное для реализации. Работой в соответствии с п. 4 указанной статьи признается деятельность, результаты которой имеют материальное выражение и могут быть реализованы для удовлетворения потребностей организации и (или) физического лица. На основании п. 5 ст. 38 НК РФ услугой для целей налогообложения признается деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности. Рынок товаров (работ, услуг) по законодательству РФ о налогах и сборах – это сфера обращения товаров (работ, услуг), определяемая исходя из возможности покупателя (продавца) реально и без значительных дополнительных затрат приобрести (реализовать) товар (работу, услугу) на ближайшей по отношению к покупателю (продавцу) территории РФ или за пределами РФ (ст. 40 Налогового кодекса РФ). Согласно п.

¹ См.: Кривошеев И.В. Правовое регулирование страхования в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000; Кузнецова О.Б. Правовое регулирование отношений, возникших в области рекламы : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; Омелехина Н.В. Указ. соч.; Левицкий В.Б. Правовое положение граждан-потребителей по действующему российскому законодательству. (Проблемы совершенствования) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; Райлян А.А. Указ. соч.; Булатецкий Ю.Е. Указ. соч.; Гафарова Г.Р. Указ. соч. и др.

² См.: Игнатьева С.В. Государственное регулирование... ; Алексеев С.В. Указ. соч.; Погосян Т.Ю. Указ. соч.; Чернова О.А. Административно-правовая организация государственного регулирования качества продовольственных товаров : дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2002; Ершок А.Ю. Государственное регулирование рекламного рынка Российской Федерации: теоретико-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; Катусь М.А. Административная ответственность за нарушения законодательства о защите прав потребителей : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; Теплухин В.В. Административно-правовое регулирование торговли и функций органов внутренних дел (милиции) по обеспечению соблюдения правил торговли : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; Берекет В.М. Административно-правовое регулирование игорного бизнеса : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1998; Новокшинов К.А. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности и административная деятельность ОВД: соотношение и совершенствования форм, методов, компетенции, функций, взаимодействия : (на материалах исследования работы подразделений БППР и ИАЗ) : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004; Таскаев Н.Н. Указ. соч. и др.

1 ч. 1 ст. 11 Таможенного кодекса РФ товар определяется как любое перемещаемое через таможенную границу движимое имущество, а также перемещаемые через таможенную границу отнесенные к недвижимым вещам транспортные средства.

В юридической энциклопедии товар указывается в нескольких значениях, определяемых для целей конкретных отраслей законодательства: 1) в антимонопольном законодательстве РФ продукт деятельности (включая работы и услуги), предназначенный для продажи или обмена (ст. 4 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»); 2) по договору купли-продажи – любые вещи, кроме вещей, изъятых из оборота, и вещей, ограниченных в обороте в соответствии с правилами ст. 129 ГК РФ; 3) как предмет внешнеторговой деятельности – любое движимое имущество (в том числе все виды энергии) и отнесенные к недвижимому имуществу воздушные, морские суда, суда внутреннего плавания и космические объекты, являющиеся предметом внешнеторговой деятельности¹. При этом, потребитель в данной энциклопедии указывается по определению Закона РФ «О защите прав потребителей» как гражданин, имеющий намерение заказать или приобрести либо заказывающий, приобретающий или использующий товары (работы, услуги) исключительно для нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, а безопасность товара (работы, услуги) определяется как свойство товара (работы, услуги), обеспечивающее их безопасность для жизни, здоровья, имущества граждан и окружающей среды при обычных условиях использования, хранения, транспортировки и утилизации, а также безопасность процесса выполнения работы или оказания услуги².

Проведя исследование различного толкования, норм, как частного, так и публичного права, на наш взгляд необходимо обратиться к государственным стандартам Российской Федерации, определяющим понятия и термины. Так государственный стандарт РФ ГОСТ Р 51303-99 «Торговля: термины и определения», утвержденный и введенный в действие Постановлением Госстандарта России от 11 августа 1999 г. № 242-ст³, определяет следующие понятия: товарное обращение – процесс обращения объектов собственности посредством возмездных договоров; торговля – вид предпринимательской деятельности, связанный с куплей-продажей товаров и оказанием услуг покупателям; ры-

¹ Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2006. С. 857.

² Там же. С. 665.

³ См.: ГОСТ Р 51303-99. Торговля: термины и определения. М., 1999.

нок товаров и услуг, потребительский рынок – сфера обмена товарами или группами товаров и услугами между товаровладельцами, исполнителями услуг и покупателями, сложившаяся на основе разделения труда; товарный рынок – рынок отдельных товаров или товарных групп, сходных по производственным или потребительским признакам и являющийся элементом внутреннего рынка товаров и услуг¹.

Определяется также понятие товара как любой вещи, неограниченной в обороте, свободно отчуждаемой и переходящей от одного лица к другому по договору купли-продажи. В указанном документе дается классификация различных категорий и видов товара. Так товары подразделяются на товары народного потребления и товары производственного назначения. Товары народного потребления предназначены для продажи населению с целью личного, семейного, домашнего использования, не связанного с предпринимательской деятельностью. Товары производственного назначения предназначены для продажи юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям с целью их использования в хозяйственной деятельности².

Учитывая неразрывность единого механизма правового регулирования, включающего не только нормотворчество, но и правоприменение нормативных актов с целью повышения его эффективности и единообразия обратимся к разъяснениям Пленума Верховного суда РФ³, который на основе обобщения судебной практики определил, что: под товаром следует понимать вещь (вещи), определенную либо родовыми (числом, весом, мерой), либо индивидуальными признаками, предназначенную для продажи или иного введения в гражданский оборот; под работой следует понимать действие (комплекс действий), имеющее материально выраженный результат и совершаемое исполнителем в интересах и по заказу потребителя на возмездной договорной основе; под услугой следует понимать действие (комплекс действий), совершаемое исполнителем в интересах и по заказу потребителя в целях, для которых услуга такого рода обычно используется, либо отвечающее целям, о которых исполнитель был поставлен в известность потребителем при заключении возмездного договора.

Таким образом, товар – это, во-первых, вещь, удовлетворяющая потребности человека, независимо от ее характера и от того, как вещь удовлетворяет эти потребности, а

¹ Там же.

² Там же. С. 5.

³ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 года № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» // Бюлл. ВС РФ. 2012. № 9, сент. С. 22-32.

во-вторых, это вещь, обмениваемая на другую вещь, чтобы стать товаром. Продукт труда должен служить потребительской стоимостью для покупателя, быть способным обмениваться посредством купли-продажи на другую вещь. Товар – «продукт труда, произведенный для продажи, он производится предприятиями для удовлетворения общества и поступает потребителю посредством регулируемого обращения»¹. Следовательно, с одной стороны, определение в ряде нормативных актов сферы товарного рынка как сферы потребительского рынка оказывается спорным как по смысловому значению, так и по совместимости охватываемых общественных отношений. Так как рынок определяется как сфера товарного обмена, то «товарная» сфера товарного обмена является смысловым абсурдом.

На наш взгляд, обобщая сказанное выше, необходимо дать следующее определение потребления в широком смысле слова как область действия общественных отношений, возникающих при использовании общественного продукта в процессе удовлетворения потребностей, включающая как производственное, так и непроизводственное потребление. При этом непроизводственное потребление определяется как использование материальных благ и услуг населением (личное потребление) и учреждениями, организациями непроизводственной сферы (управление, наука, оборона и др.), так же входит в указанную сферу. В узком смысле слова потребление (личное) – это использование населением потребительских благ в материально-вещественной форме и в форме личных услуг для удовлетворения потребностей в пище, одежде, жилище, отдыхе, и т.д. (разделение по виду потребляемых благ).

Таким образом, потребление и в широком и в узком смысле включает в себя и производство и обмен товарами, так как потребление органически связано с ними. Исходя из этого, можно сделать вывод о явной не тождественности товарного рынка потребителю и несоответствии терминов «потребительский рынок» по смыслу юридических норм различных источников права (Закон РФ «О защите прав потребителей», ГК РФ, КоАП РФ и др.)

В ст. 1 Закона РФ «О защите прав потребителей» потребитель определен как гражданин, имеющий намерение заказать или приобрести либо заказывающий, приобретающий или использующий товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных,

¹ Советский энциклопедический словарь. С. 1338.

домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности; изготовитель – организация независимо от ее организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, производящие товары для реализации потребителям; исполнитель – организация независимо от ее организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, выполняющие работы или оказывающие услуги потребителям по возмездному договору; продавец – организация независимо от ее организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, реализующие товары потребителям по договору купли-продажи.

Исходя из преамбулы Закона РФ «О защите прав потребителей» и ст. 9 Федерального закона от 26 января 1996 г. № 15-ФЗ «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» правами, предоставленными потребителю Законом и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации правами стороны в обязательстве пользуется не только гражданин, который имеет намерение заказать или приобрести либо заказывающий, приобретающий товары (работы, услуги), но и гражданин, который использует приобретенные (заказанные) вследствие таких отношений товары (работы, услуги) на законном основании (наследник, а также лицо, которому вещь была отчуждена впоследствии, и т.п.).

На основе проведенных нами исследований необходимо внести изменения в Закон РФ «О защите прав потребителей» и дать следующее понятие потребителя как гражданина, имеющего намерение заказать или приобрести либо заказывающего, приобретающего или использующего товары (работы, услуги) исключительно для собственных нужд, включая любые материальные и духовные потребности человека, не связанные с осуществлением предпринимательской деятельности.

В более ранних работах мы на основе анализа норм административного права сформулировали следующее определение административно-правового регулирования потребительского рынка как осуществление с помощью системы административно-правовых средств (административных норм, индивидуальных предписаний) нормативно организационное воздействие на общественные отношения в целях их упорядочения и охраны в соответствии с интересами общества в области производства и торговли товарами, оказания возмездных услуг и выполнения работ, связанных с личным материальным и духовным потреблением граждан, обеспечения безопасности, контроля и надзора

за предпринимательской деятельностью при осуществлении материального и духовного потребления¹.

В последствии в развитие нашего исследования данных правоотношений были сформулированы и другие подходы, так например М.В. Костенников С.А. Лобанов, анализируя правовые позиции Г.Б. Царевой, Н.А. Резиной, С.И. Гирько, Н.Н. Таскаева, В.Н. Ульяновой, И.Б. Цимбалистова, В.М. Безденежных, С.В. Фомова, М.Н. Бурака, Г.М. Россинской, Ю.А. Аванесова, Д.А. Рубвальтера и других дают понятие потребительского рынка как особой сферы общественных отношений, которая носит межотраслевой характер, связанная с удовлетворением потребителями своих нужд, обусловленных заказом, приобретением, использованием (работ, услуг), как в личных, бытовых целях, так и в интересах, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности².

В дальнейшем, анализируя Закон РФ «О защите прав потребителей», диссертант включил в сферу потребительского рынка так же государственную, муниципальную и общественную защиту потребителей, безопасность их жизни и здоровья.

Участниками отношений, регулируемых нормами законодательства о защите потребителей, являются граждане, имеющие намерение заказать или приобрести либо заказывающие, приобретающие или использующие товары (работы, услуги) для любого личного материального и духовного потребления не связанного с осуществлением предпринимательской деятельности (потребители), с одной стороны, и организации (юридические лица) либо индивидуальные предприниматели, проектирующие, производящие и утилизирующие товары (изготовители), реализующие товары потребителям по договору купли-продажи (продавцы) или выполняющие работы и оказывающие услуги потребителям по возмездному договору (исполнители), – с другой стороны. Диссертант считает, что при определении отношений в сфере потребительского рынка ключевым понятием является определение потребителя любых личных духовных и материальных потребностей.

Анализируя научные исследования и нормы Закона РФ «О защите прав потребителей», мы пришли к выводу, что при определении административно-правового регулирования потребительского рынка, в основном делается акцент на соблюдении и защите прав предпринимателей, на гарантиях от чрезмерного вмешательства государства в раз-

¹ См.: Пантелеев В.Ю. Потребительский рынок в Российской Федерации...

² См.: Костенников М.В., Лобанов С.А. Указ. соч.

личных формах в предпринимательскую деятельность¹, в связи с чем, проблемы защиты потребителей при этом остаются без должного внимания. Однако в рамках нашей концепции мы убедительно доказали, что потребитель является наиболее слабой стороной рассматриваемых общественных отношений и в первую очередь именно он нуждается в особой защите со стороны государства, по нашему мнению, такой подход должен быть отражен в определении административно-правового регулирования потребительского рынка, а так же реализован при его совершенствовании. И таким образом мы определяем общественные отношения в сфере потребительского рынка как отношения в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения законных прав, интересов, жизни, здоровья и безопасности граждан-потребителей, в том числе общественной, экономической, экологической, продовольственной, других видов национальной безопасности связанных с личным материальным и духовным потреблением, включая обеспечение безопасности и качества продукции (товаров, работ, услуг). Объектами регулируемых правоотношений в данной сфере будут: 1) общественные отношения в области торговли и обмена товарами для удовлетворения материального и духовного потребления населения; 2) общественные отношения в области проектирования, производства и утилизации товаров, для удовлетворения личных бытовых нужд населения, в том числе обеспечение определенного качественного состояния предприятий: как имущественных комплексов, созданных для производства продукции (работ, услуг) и качества самой производимой продукции (работ, услуг); 3) общественные отношения, возникающие при выполнении возмездных услуг, связанных с материальным и духовным потреблением, в том числе в области образования, культуры, медицины, отдыха, развлечений, связи, передвижения, предоставления финансовых и других услуг; 4) общественные отношения при выполнении работ, связанных с удовлетворением личных (бытовых) нужд населения; 5) общественные отношения в сфере обеспечения безопасности при производстве, торговле и обмене товарами, оказания возмездных услуг и работ в области удовлетворения личных (бытовых) материальных и духовных потребностей населения.

При этом правоотношения с участием потребителей представляют собой особую группу правоотношений, неразрывно сочетающую частноправовые и публично-

¹ См., например, работы: Царева Г.Б. Указ. соч.; Ким Е.В. Указ. соч.; Безденежных В.М. Указ. соч.; Резина Н.А. Указ. соч.; Таскаев Н.Н. Указ. соч.

правовые начала, что объективно исходит из структуры законодательства в сфере потребительского рынка. В целом их сущность характеризуется тем, что они: обусловлены объективными экономическими отношениями, возникающими в связи с материальным и духовным потреблением и позволяющими гражданам удовлетворять свои личные нужды, не связанные с осуществлением предпринимательской деятельности; они возникают между гражданами, хозяйствующими субъектами, проектирующими, производящими, реализующими и утилизирующими товары (работы, услуги), государственными и муниципальными органами и общественными организациями; они отражают специфику правового положения потребителя как экономически более слабой стороны на рынке товаров и услуг; они являются средством решения задач в области формирования национальной политики государства в области защиты жизни, здоровья и безопасности граждан-потребителей, общественной, экономической, производственной (технологической), экологической и иных видов безопасности. Безусловно, ключевым понятием в анализируемых нами правоотношениях является «потребитель товаров работ и услуг», и мы подробнее проанализируем его далее.

Мы определили безопасность товаров, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, исходя из исследования норм Закона РФ «О защите прав потребителей», как состояние, при котором отсутствует недопустимый риск, связанный с причинением вреда жизни и здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, окружающей среде, поэтому обеспечение соблюдения требований безопасности путем применения частноправовых и публично-правовых средств и методов, в том числе организацию надлежащего государственного контроля и надзора, по нашему мнению, необходимо включить в общественные отношения в сфере потребительского рынка. Причем диссертант считает, что должную безопасность и надлежащее качество продукции необходимо обеспечить путем системы государственного контроля и надзора за соблюдением субъектами предпринимательской деятельности обязательных требований квотирования, сертификации, лицензирования, государственных стандартов и разрешительных режимов, начиная с процесса разработки, подготовки продукции к производству, ее изготовления, реализации, использования, эксплуатации, хранения, транспортировки, утилизации, а также при выполнении работ и оказании услуг.

Анализируя видовой состав административных правоотношений, следует согласиться с мнением Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявского, которые выделяют две группы

административно-правовых отношений: «...а) отношения, непосредственно выражающие формулу управляющего воздействия (“субъект-объект”), в которой четко проявляется властная природа государственно-управленческой деятельности, или, другими словами, исполнительной власти; б) отношения, складывающиеся за рамками непосредственного управляющего воздействия на тот или иной объект, но органически связанные с его осуществлением... (формула “субъект-субъект”)¹». Можно говорить в данном случае о классификации правоотношений по юридическому характеру взаимодействия их участников на вертикальные и горизонтальные. С этой позиции общественные отношения в сфере потребительского рынка можно классифицировать на вертикальные где одной стороной всегда будет орган власти и горизонтальные, в рамках которых стороны фактически и юридически равноправны.

По субъектному составу, общественные отношения в сфере потребительского рынка можно классифицировать как правоотношения между государственными и муниципальными органами и потребителями, государственными и муниципальными органами и предпринимателями, государственными и муниципальными органами и общественными организациями.

По целям правовые отношения в сфере потребительского рынка можно подразделить на охранительные (в том числе деликтные, например административная ответственность в сфере потребительского рынка) и регулятивные, что сказывается на применении различных методов и форм управленческой деятельности.

Таким образом, с учетом данного нами определения административно-правового регулирования сферы потребительского рынка и на основе проведенного нами теоретического исследования, определяем, что общественные отношения в сфере потребительского рынка состоят из нескольких групп. В первую группу входят отношения, складывающиеся между потребителями и предпринимателями (изготовителями, исполнителями, импортерами, продавцами) при купле-продаже ими товаров, выполнении работ, оказании услуг. Вторая группа – это отношения в процессе государственного контроля и надзора за соблюдением хозяйствующими субъектами требований законов и иных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих отношения в области защиты потребителей, осуществления органами исполнительной власти контроля за качеством и безопасностью выпускаемых, производимых и оказываемых этими субъектами товаров, работ и услуг. Третья группа охватывает отношения, возникающие в ходе реализации

¹ Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Юридическая ответственность. М., 2005.

органами местного самоуправления своих полномочий по защите потребителей. Четвертая группа – отношения в части защиты потребителей общественными объединениями потребителей, предпринимателей (их ассоциациями, союзами) и другими общественными организациями.

1.3. Современное состояние законодательства в сфере потребительского рынка

Как мы уже отмечали проведение политических и социально-экономических реформ в России, развитие многоукладной экономики и различных форм собственности предопределили динамичное развитие и постоянное увеличение объема реализации товаров работ и услуг гражданам-потребителям¹. И не случайно на современном этапе развития страны именно вопросы административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка удостоены пристального внимания со стороны государства и общества. Так на протяжении последних лет Президент РФ В.В. Путин устанавливая основные направления внутренней политики всем органам власти и управления, отмечает необходимость при постоянном росте потребления, расширении жизненных и культурных возможностей населения восстановлении значимости своих частных интересов соблюдать общегосударственную ответственность и обеспечивать безопасность этих процессов². При этом он особо подчеркивает важность двух базовых приоритетов, определенных Конституцией РФ – высочайший статус прав и свобод граждан и сильное правовое и социальное государство в их взаимной обязанности уважать и защищать друг друга. В соответствии с этим он определяет эти задачи исходя из взаимной ответственности государства, общества, бизнеса, представителей общественных и профессиональных объединений, органов местного самоуправления и граждан, по улучшению качества жизни, социально-экономическому развитию страны в области материального и духовного потребления, предоставления социальных услуг и т.д.³

¹ См.: Российский статистический ежегодник, 2012 : стат. сб. М., 2012.

² См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ [в 2012 г.].

³ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ [в 2013 г.].

Необходимость систематизации законодательства исходя из современных политических, экономических и социальных проблем, повышение эффективности государственного управления и разработки научных концепций развития административного права в соответствии с задачами государственного строительства ставят ведущие ученые Т.Я. Хабриева, В.Д. Зорькин, Ю.А. Тихомиров, А.Я. Капустин, А.Ф. Ноздрачев, С.Н. Зырянов.

Так Т.Я. Хабриева подчеркивает, что из-за нарушения баланса в использовании методов правового регулирования, сложившееся в современном законодательстве, состояние правового регулирования в настоящее время близко к кризису, последствия которого могут оказаться не менее значительными, чем последствия экономического кризиса¹ и, анализируя результаты законодательного процесса в стране, отмечает «фрагментарность правового регулирования»². И на наш взгляд эта оценка может относиться к сфере потребительского рынка.

Проводя аналогичный анализ законодательства В.Д. Зорькин отмечает ряд системных проблем правового регулирования, в том числе его нестабильность которая ведет к нарушению его системности и подрывает ключевой принцип правовой определенности, что в период кардинальных перемен подрывает целостность правового регулирования, а отступление от принципа равенства также вносит дисбаланс в правовое регулирование и это, в первую очередь, касается социально-экономического законодательства, например в сфере потребительского рынка. Называя его основные болевые точки, он особо подчеркивает необходимость выполнения государством функций по защите социально-экономических прав граждан и реализации социальным государством своей обязанности обеспечивать реализацию гражданами своих прав и интересов, в том числе в удовлетворении жизненных потребностей каждого человека. При этом он связывает эту функцию государства с сохранением социального мира и политической стабильности общества, чем подтверждает нашу идею о необходимости рассмотрения правового регулирования в сфере потребительского рынка как комплексной проблемы общественного развития³.

¹ См.: Пайгина Д.Р., Стрельников П.А. Поиск эффективных решений проблем правотворчества // Журнал рос. права. 2014. № 6.

² См.: URL: <http://rg.ru/2014/12/18/obsuzhdenie.html> .

³ Зорькин В.Д. Конституция живет в законах. URL: <http://rg.ru/2014/12/18/zorkin.html> .

В рамках реализации этих задач А.Я. Капустин указывает на особую роль административного права в вопросах совершенствования государственного управления в нашей стране с учетом изменившейся политической и экономической обстановки, обновления подходов к пониманию его природы и сущности в регулировании общественных отношений и разработки научных концепций развития законодательства в связи с этими задачами¹. Ю.А. Тихомиров, рассматривая проблемы современного административного права акцентирует внимание на правотворчестве и необходимости поиска эффективных решений особо подчеркивает, что проблемы недостаточной концентрации внимания на содержательной стороне нормативных правовых актов негативно сказываются на их качестве в целом. А.Ф. Ноздрачев указывает, что мощное и хаотичное изменение законодательства должно быть подвергнуто модернизации административного законодательства с «учетом нормативных и реальных процессов в государственном управлении»² С.Н. Зырянов констатирует отставание системы административного права от динамично развивающейся жизни, что «создает предпосылки низкой эффективности государственного управления нуждающегося в административно правовой юридической форме своей деятельности» так как «юридические дефекты административного законодательства обуславливают дефекты управленческих дефектов»³.

Таким образом, для повышения эффективности государственного управления необходимо учитывать эти предложения в полной мере применительно к законодательству в сфере потребительского рынка, исходя для чего, необходимо, на наш взгляд, рассмотреть существующее законодательство в данной сфере с учетом отмеченных направлений современной модернизации административного права.

Особенности общественных отношений в сфере потребительского рынка, разнообразие и, в то же время, взаимосвязь урегулированных правом отношений связанных с материальным и духовным потреблением граждан-потребителей ведет к определенному обособлению законодательства в сфере потребительского рынка в структуре российского законодательства и соответствующего нормативного массива в структуре российского права.

¹ См.: Кабытов П.П., Стародубова О.Е. Указ. соч. С. 144–145.

² Там же. С. 146.

³ Там же. С. 147.

Данный нормативный массив некоторые ученые именуют потребительским правом подчеркивая, что его основу оставляют лишь нормы гражданского права¹. Однако на наш взгляд, исходя из общих теоретических представлений о системно-структурных характеристиках российского права, указанный массив обладает признаками комплексного межотраслевого института. При этом мы исходим из понимания института права как структурного подразделения системы права, представляющего собой совокупность однородных правовых норм, являющихся либо не являющихся элементом конкретной отрасли права, связанных между собой единством предмета и метода регулирования, содержащих основополагающие политико-правовые конструкции (принципы, понятия и др.).

Современное право является системным образованием, ему свойственно иерархическое строение, представляющее собой упорядоченность элементов, способ связи между ними, их внутреннюю организацию. По мнению С.С. Алексеева право, будучи единым, целостным нормативным образованием, в то же время характеризуется внутренней расчлененностью, дифференциацией на относительно автономные, и в то же время связанные между собой части – нормативные предписания, институты, подотрасли, отрасли². Правовые нормы (предписания) являются исходным элементом правовой материи. Соединяясь вместе в зависимости от особенностей предмета и способов правового регулирования, иных обстоятельств, они образуют институты, иногда выделяющие в себе подинституты или субинституты, а так же отрасли права, в рамках которых наряду с институтами могут выделяться подотрасли.

В то же время, как отмечает В.Д. Сорокин, отрасль права следует рассматривать как систему правовых институтов, объединенных общностью предмета правового регулирования, которая взаимодействует с другими отраслями как системами одного и того же порядка, в результате чего возникает система на один порядок выше отрасли, то есть система права в целом³. Единый предмет правового регулирования, по его мнению определяет существование и единого метода правового регулирования, основанный на трех первичных способах регулирования, к которым относятся дозволение, предписание и запрет. Метод правового регулирования как способ воздействия социальных управля-

¹ См., например: Райлян А.А. Указ. соч.

² См.: Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 4–7.

³ Сорокин В.Д. Единый предмет правового регулирования определяет существование и единого метода // Юрид. мысль. 2001. № 5 (5). С. 18–28.

ющих систем на среду находит свое материальное закрепление в соответствующих нормах, посредством которых формулируются правила, содержащие различного рода дозволения, предписания и запреты. Отсутствуют специфические отраслевые методы регулирования, имеет место лишь различная степень сочетания дозволения, предписания и запрета (императивности и диспозитивности) в методах регулирования используемых отдельными отраслями права¹.

Уточняя понятие юридического института, В.С. Якушев формулирует его как основанную на законе совокупность норм, призванных регулировать в рамках предмета данной отрасли права определенное, обладающее относительной самостоятельностью общественное отношение, а также связанные с ним производные отношения². А Л.А. Морозова определяет правовой институт как группу норм права, связанных между собой предметно-функциональными связями, регулирующих конкретный вид общественных отношений и приобретающих в силу этого относительную устойчивость и самостоятельность функционирования³. Таким образом, институт права традиционно характеризуют как элемент отраслевой дифференциации права, представляющий систему взаимосвязанных норм, регулирующих однородную, относительно обособленную группу общественных отношений, то есть, первичную структурную часть соответствующей отрасли российского права. При этом институт отрасли права, как обособленная группа норм, характеризуется следующими основными признаками: качественным единством компактной совокупности внутренне единых правовых норм; цельностью и самостоятельностью регулирования четко обозначенной группы отношений (предметом правового регулирования).

Все перечисленные свойства характерны и для сферы потребительского рынка: наличие специфических общественных отношений урегулированных нормами данного института; метод правового регулирования, сочетающий как императивное, так и диспозитивное начала; структурированность норм института и их обособленность, при наличии базового правового акта – Закона РФ «О защите прав потребителей», как системообразующего ядра данного правового института, выделяющего особого субъекта право-

¹ См.: Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М., 1976.

² См.: Якушев В.С. О понятии правового института // Правоведение. 1970. № 6. С. 63.

³ См.: Морозова Л.А. Теория государства и права : учебник. М., 2002. С. 230.

отношения – потребителя в отношениях с государственными и муниципальными органами, общественными организациями, предпринимателями и т.д., что мы подробнее рассмотрим далее.

Для полного понимания особенностей сферы потребительского рынка как комплексного правового института и системы норм его образующих необходимо обратиться к Классификатору правовых актов¹, в соответствии с которым отношения в сфере потребительского рынка урегулированы правовыми актами, отнесенными к различным его разделам, и объединяет их общий предмет правового регулирования, то есть то, что все они регулируют отношения тем или иным образом связанные с личным материальным и духовным потреблением населения. Так отношения в сфере потребительского рынка урегулированы правовыми актами, которые Классификатор относит к рубрике 020.000.000 – основы государственного управления (020.030.000 – общие вопросы государственного управления в сфере экономики, в том числе 020.030.060 – качество продукции, стандартизация, сертификация, маркировка, 020.030.070 – лицензирование отдельных видов деятельности, 020.030.100 – цены и ценообразование и др.), которые, на наш взгляд, относятся к административному праву.

Государственная, муниципальная и общественная защита интересов прав, безопасности жизни и здоровья потребителей, безопасности и качества товаров работ и услуг, общественная, экономическая, продовольственная, экологическая, производственная, технологическая, санитарно-эпидемиологическая и другие виды безопасности, связанные с материальным и духовным потреблением населения относятся к рубрике 090.000.000 – хозяйственная деятельность (090.100.000 – торговля, в том числе 090.100.050 – розничная торговля, 090.100.060 – применение контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением, 090.100.100 – защита прав потребителей при продаже товаров, 090.100.130 – контроль за качеством и безопасностью товаров и др.), а так же к рубрике 160.000.000 – безопасность и охрана правопорядка (160.040.000 – безопасность общества, в том числе, 160.040.060 – промышленная безопасность, 160.040.080 – санитарно-эпидемиологическая безопасность, 160.040.090 –

¹ Указ Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов» // СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1260.

экологическая безопасность и др.), и таким образом, данные правовые акты относятся к административному законодательству.

Вопросы купли продажи товаров, оказания возмездных услуг и выполнения возмездных работ относится к рубрике 030.000.000 – гражданское право (030.120.000 – договоры и другие обязательства, в том числе, 030.120.010 – купля-продажа, 030.120.100 – возмездное оказание услуг и др.).

Как мы видим, для классификации всего нормативного массива Российской Федерации выбран предметный критерий, и отношения в сфере потребительского рынка, отличаясь внутренней сложностью и многообразием, являются предметом регулирования актов относящихся к самым разным разделам классификатора, при этом большая их часть все же является публично-правовыми актами, относящимися к отрасли административного права, регулирующего отношения в сфере потребительского рынка.

Таким образом, мы не можем отнести институт потребительского рынка к какой-то одной отрасли законодательства, более того, мы не можем охарактеризовать его однозначно, как институт частного или публичного права. Следовательно, потребительский рынок является комплексным, межотраслевым институтом, вобравшим в себя нормы различных отраслей законодательства и использующих в системе, как императивное, так и диспозитивное начало.

Комплексные институты являются одной из форм взаимодействия разных отраслей права и способны при определенных условиях перерастать в новые комплексные отрасли права. Это справедливо и для сферы потребительского рынка, в ней комплексно объединяются нормы самых разных отраслей права, как частного, так и публичного. Однако, по нашему мнению, совокупность норм регулирующих отношения в сфере потребительского рынка еще не сформировалось в качестве самостоятельной комплексной отрасли права, это лишь один из вариантов развития законодательства в данной сфере, сегодня мы можем говорить лишь о комплексном межотраслевом институте, с учетом того что процесс формирования нормативной базы на фоне бурного развития отношений, связанных с личным материальным и духовным потреблением не завершен.

Относительно метода правового регулирования характерного для рассматриваемого института следует отметить, что он сочетает, как императивное, так и диспозитивное

начала. По нашему мнению, при этом доминирующим способом регулирования в сфере потребительского рынка является императивное (односторонне властное) регулирование. И с этим нельзя не согласиться, так как законодатель императивно закрепляет определения потребителя, товаров, работ и услуг, правовые принципы, относящиеся к данной сфере, устанавливает требования к качеству и безопасности продукции, безопасности жизни и здоровья потребителей и т.п. В то же время в правовом регулировании потребительского рынка присутствует и диспозитивное начало. Оно используется, в первую очередь, в части определения цены продукции, условий продажи товаров, оказания услуг и выполнения работ, а так же других случаях частноправовых взаимоотношений. Таким образом, сфера потребительского рынка это комплексный межотраслевой институт российского права, который представляет собой вторичное структурное образование в системе законодательства, объединяющее в системном единстве нормы различных отраслей права.

Рассматривая систему законодательства в сфере потребительского рынка, необходимо, прежде всего, определить «законодательство» как специальный юридический термин, который должен точно и недвусмысленно отражать содержание обозначаемого понятия. Однако на сегодня сложились «широкий» и «узкий» подходы к определению данного термина. В первом случае под законодательством, как правило, понимают совокупность всех существующих и действующих нормативных правовых актов (законов и подзаконных актов), во втором случае речь идет об упорядоченной совокупности собственно законов¹. Необходимо отметить, что в настоящее время сам законодатель не однозначно подходит к определению термина «законодательство». Целый ряд кодифицированных актов содержат «узкое» определение законодательства, то есть термин «законодательство» рассматривается как совокупность собственно законов, как определено, например в КоАП РФ (ст. 1.1). Сторонники узкой трактовки законодательства отмечают, что в контексте теории правового государства является недопустимым расширительное толкование законодательства и включение в него подзаконных актов, при этом отрицается всякое иное понимание законодательства кроме как совокупности именно законодательных актов страны². Широкое понятие «законодательство» (как весь массив нор-

¹ См., например: Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. М., 1994. С. 33.

² См.: Студеникина М.С. Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 5.

мативных правовых актов) вытекает и из некоторых положений Конституции РФ. В частности, толкование части 2 ст. 5 республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство, а край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство) в совокупности с положениями ст. 76 о законах и иных нормативных правовых актах субъектов РФ, позволяет говорить о широком подходе к определению законодательства в данном случае¹.

По нашему мнению, включение в состав законодательства широкого круга нормативных правовых актов (как законов, так и подзаконных нормативных правовых актов) в большей степени отвечает реальным потребностям правового регулирования, при котором эффективная реализация положений законодательных актов возможна лишь через систему подзаконных актов и прежде всего административных. Например, М.С. Студеникина отмечает, что «законодательство в самом широком смысле – это внешняя форма объективного выражения прав. Таким образом, законодательство есть система издаваемых уполномоченным правотворческими органами юридических актов, устанавливающих нормы права»².

То есть законодательство – совокупность объективированных в законах и других нормативных правовых актах (источниках права) правил и норм, обладающих строгой иерархией на основе их юридической силы и регулирующих отношения соответствующих субъектов права.

Таким образом, законодательство в сфере потребительского рынка – это совокупность законов и других нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие между потребителями и изготовителями, исполнителями, импортерами, продавцами при производстве, продаже и утилизации товаров (выполнении работ, оказании услуг), государственными и муниципальными органами и общественными объединениями, а так же отношения по государственной, муниципальной и общественной защите потребителей, обеспечения безопасности их жизни и здоровья, безопасности и надлежащего качества товаров, работ и услуг, общественной, производственной, продовольственной, экологической и других видов безопасности, связанных с материальным и духовным потреблением.

¹ См.: Хамнуев Ю.Г. О существующих определениях термина «законодательство» в отечественном правоведе-нии // Сибир. юрид. вестн. 2003. № 1.

² Студеникина М.С. Указ. Соч. С. 1.

Определяя систему законодательства в данной сфере, необходимо отметить, что основополагающая роль в регулировании общественных отношений по государственной, муниципальной и общественной защите граждан-потребителей принадлежит Конституции РФ, так ее положения определяют особое место человека в системе конституционных ценностей, выдвигают защиту его прав в качестве принципа, действующего в обществе и государстве. Отраслевые нормы, нацеленные на регулирование сферы потребительского рынка, объединяются вокруг конституционных норм, которые обеспечивают их общее согласованное, непротиворечивое воздействие на общественные отношения в данной сфере. Нормы Конституции Российской Федерации, иных актов конституционного законодательства определяют исходные цели, задачи, принципы регулирования в сфере потребительского рынка, устанавливают основные права, обязанности граждан, реализуемые в данной сфере, закрепляют формы взаимодействия граждан с органами публичной власти, задачи государства по защите потребителей, обеспечению их безопасности, безопасности и надлежащего качества товаров, работ и услуг, а так же безопасности общества и государства, связанные с личным материальным и духовным потреблением.

В соответствии со ст. 2 Конституции РФ «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Развитие этого тезиса должно быть подкреплено наличием действенных механизмов реализации, защиты и гарантий прав личности, особенно связанных с материальным и духовным потреблением человека. Согласно ст. 39 государством гарантируется получение социальных услуг, ст. 40 – право на жилище, ст. 41 – обеспечение медицинских услуг, охраны здоровья, санитарно-эпидемиологического и экологического благополучия, ст. 37, ст. 43 – право на получение образования и профессионального обучения, ст. 44 – участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры и т.п.

Учитывая, что Конституция РФ провозглашает наше государство как правовое и социальное, оно должно создать условия для обеспечения основных прав и свобод граждан. Раскрывает и детализирует эти условия глава 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина». Так ст. 18 устанавливает, что права и свободы человека и

гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием, а ст. 24 определяет, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Отсюда следует, что все ветви власти служат главной цели – обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Не случайно, что и Закон РФ «О защите прав потребителей» содержит главу 4 «Государственная и общественная защита потребителей».

Часть 4 ст. 29 Конституции РФ закрепляет право свободно искать, получать и передавать информацию, а ст. 33 – обращаться лично и направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Причем ст. 45 поощряется правовая активность личности, в том числе защита своих прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом. Часть 1 ст. 46 гарантирует судебную защиту гражданам, часть 2 этой статьи гласит о том, что решения и действия либо бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд, а в случае, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, то согласно части 3 ст. 46 граждане вправе обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека. Статьи 42 и 52 Конституции РФ предусматривают возмещение ущерба от экологического правонарушения, а права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом и государством, обеспечивается доступ к правосудию и компенсация причиненного ущерба, а ст. 53 – возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. И эти вопросы закреплены в законодательстве, регулирующим правоотношения в сфере потребительского рынка и в первую очередь в нормах Закона РФ «О защите прав потребителей», которые регламентируют государственную, муниципальную и общественную защиту потребителей.

Таким образом, Основной Закон страны определяет основополагающие права граждан, в том числе связанные с материальным и духовным потреблением, устанавли-

вает механизм государственной и муниципальной защиты их интересов, прав, жизни, здоровья и безопасности, а так же участие в этом процессе общественных организаций. Учитывая, что нами дано более широкое определение общественных отношений в сфере потребительского рынка, отличное от данного в п. 1 ст. 1 Закона РФ «О защите прав потребителей» лишь как защита прав потребителей, нам необходимо выявить всю систему правовых средств, воздействующих на исследуемые отношения. Как мы уже отмечали, общественные отношения в сфере потребительского рынка регулируются нормами различных отраслей права и, в первую очередь, конституционного права.

Это утверждение о приоритете норм конституционного права является вполне обоснованным, так как базовые положения, направленные на дальнейшее развитие и функционирование потребительского рынка, создание условий, способствующих повышению качества жизни потребителей, комплексной защиты их прав, интересов, жизни, здоровья и безопасности, закреплены именно в конституционном праве. Так, согласно п. 1 ст. 8 Конституции РФ в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, что является основными принципами развитой рыночной экономики. На защиту правоотношений в сфере потребительского рынка, создание гарантий для их реального и надлежащего функционирования направлены конституционные нормы, закрепляющие разнообразие форм собственности, их равноправие (п. 2 ст. 8), право граждан на объединение, свободу деятельности общественных объединений (п. 1 ст. 30), недопущение экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (п. 2 ст. 34) и ряд других. Кроме того, если статьями 2, 7, 8, 45 Конституции РФ задача по защите прав, интересов, жизни, здоровья, собственности вменяется государству в целом, то судебная защита гарантируется в соответствии со статьями 45, 46, 48, 50, 52, 118, 120, 123, 125–127 Конституции РФ, органам законодательной власти – 102, 103, 106, органам исполнительной власти статьями 71, 113, 114, 115 соответственно. Конституция РФ закрепляет и основы разграничения нормотворческой компетенции Российской Федерации и субъектов РФ. Так, разграничивая нормотворческую компетенцию Российской Федерации и ее субъектов в сфере потребительского рынка ст. 71 Конституции РФ ис-

ходит из того, что гражданское, гражданско-процессуальное законодательства относятся к ведению Федерации. Однако в силу ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению относятся защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности. Из этого можно сделать вывод, что часть отношений связанных, например, с обеспечением безопасности в сфере потребительского рынка относится к ведению Российской Федерации, а часть находится в совместном ведении. Разграничение нормотворческой компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами должно было бы получить четкое закрепление в Законе РФ «О защите прав потребителей», однако этого не произошло, и такое закрепление в лучшем случае устанавливается законодательными актами об отдельных видах потребления и безопасности и носит несистемный, фрагментарный характер. Положения Закона РФ «О защите прав потребителей» практически исключают регулирование этих общественных отношений органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, что, на наш взгляд, необходимо привести в соответствие с Конституцией РФ.

Как мы уже отметили, нормы, осуществляющие правовое регулирование сферы потребительского рынка, представляют собой комплексный межотраслевой институт, в котором нормы самых разных отраслей права формируют системное единство. При этом существует системообразующее ядро всего института – нормы закона РФ «О защите прав потребителей», который регулирует общественные отношения с особым субъектом – потребителем и направлен на укрепление социальных гарантий граждан, на повышение ответственности продавцов, исполнителей, производителей за качество и безопасность товара, работы или услуги. Закон содержит не только права потребителей, но и устанавливает четкие обязанности производителей, изготовителей и реализаторов продукции, исполнителей работ и услуг, в том числе предприятий торговли и оказания услуг, других организаций, осуществляющих обслуживание граждан, в частности, Закон закрепляет положения о гарантийных и других сроках, о качестве товара или услуги, об информации о продукции, ответственности за нарушения прав потребителей и др. Основная цель регулирования: получение потребителями товаров (работ, услуг) надлежащего качества и безопасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды. Нормы Закона, тесно связаны с отраслевым законодательством и черпают из

него основные, базовые категории (например, договор, правонарушение, вина, ответственность и т.д.), без которых невозможна его реализация.

Следует отметить, что при наличии единого специализированного законодательного центра – Закона РФ «О защите прав потребителей», законодательство в сфере потребительского рынка отличается наличием целого ряда федеральных законов, регулирующих в той или иной степени эту сферу. Так Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 171-ФЗ внес изменения в ст. 1 Закона РФ «О защите прав потребителей», дополнив возможность регулирования, рассматриваемых нами общественных отношений, помимо ГК РФ и данного Закона, так же и другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными актами, на наш взгляд, признав, таким образом, что отношения носят комплексный характер и регулируются различными отраслями законодательства. И эти изменения позволили в специализированных актах урегулировать особенности положения различных категорий потребителей (например, «особо слабых потребителей», «продвинутых потребителей» и т.д.), закреплять исключения из правил, предусмотренных в актах с более широким предметом регулирования.

К числу таких нормативных актов, следует отнести Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», который регулирует отношения, возникающие при разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, при разработке, принятии, применении и исполнении на добровольной основе требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг, а так же при оценке соответствия их обязательным техническим регламентам путем применения административно-правовых средств¹.

Не менее важным является и Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», который определяет требования к качеству и безопасности пищевых продуктов, материалов при их изготовлении, расфасовке, упаковке, маркировке, хранении, перевозке и реализации, а также порядок государственного регулирования, надзора и контроля в области обеспечения качества и без-

¹ Так, А.Ф. Ноздрачев однозначно относит данные правоотношения к сфере административного регулирования, см.: Ноздрачев А.Ф. Техническое регулирование...

опасности пищевых продуктов, безопасности потребителей, что мы включили в общественные отношения в сфере потребительского рынка. Его дополняет Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹, устанавливающий правила обеспечивающие потребителям благоприятные условия, безопасные для их жизни и здоровья при осуществлении материального и духовного потребления, различных видов безопасности и т.д.

В сфере потребления медицинских услуг и товаров Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»² регулирует отношения, возникающие в связи с обращением, разработкой, экспертизой, государственной регистрацией, стандартизацией и контролем качества, производством, изготовлением, хранением, перевозкой, ввозом в Российскую Федерацию, вывозом из Российской Федерации, рекламой, отпуском, реализацией, передачей, применением, уничтожением лекарственных средств. При этом устанавливается приоритет государственного регулирования безопасности, качества и эффективности лекарственных средств при их обращении. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»³ регулирует отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан в Российской Федерации и оказания медицинских услуг.

Кроме того, требования к функционированию единой сети связи РФ и к продукции, связанные с обеспечением целостности, устойчивости функционирования указанной сети связи и ее безопасности, отношения, связанные с обеспечением целостности единой сети связи РФ и использованием радиочастотного спектра, соответственно устанавливаются и регулируются законодательством РФ в области коммуникаций, и в первую очередь Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи», а так же Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи»⁴.

Отношения в сфере потребительского рынка и его подсистем, в соответствии с Федеральным законом № 171-ФЗ от 21 декабря 2004 г., внесшим изменения в ст. 1 Закона РФ «О защите прав потребителей», регулируются множеством иных законодательных

¹ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

² СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.

³ СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

⁴ СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3697.

актов, таких как, Жилищный Кодекс РФ¹, Воздушный Кодекс РФ², Федеральные законы: «О рекламе»³, «Об электроэнергетике»⁴, «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»⁵, «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»⁶ и многие другие.

Кроме того, к источникам законодательства в сфере потребительского рынка относятся так же и подзаконные акты, так согласно п. 4 ст. 3 ГК РФ на основании и во исполнение ГК РФ, иных законов, указов Президента РФ Правительство РФ вправе принимать постановления, содержащие нормы различных отраслей права, в том числе и нормы о защите прав потребителей. В соответствии со ст. 26 Закона РФ «О защите прав потребителей» Правительство РФ уполномочено утверждать правила отдельных видов договоров купли-продажи, а также правила продажи отдельных видов товаров. К числу первых могут быть отнесены, например, Правила продажи товаров по образцам, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 21 июля 1997 г. № 918⁷, и Правила комиссионной торговли непродовольственными товарами, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 06 июня 1998 г. № 569⁸, Правила продажи товаров дистанционным способом, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 27 августа 2007 г. № 612⁹ и многие другие. Наиболее важное и широкое применение имеют Правила продажи отдельных видов товаров, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 55¹⁰. Среди подзаконных актов следует также указать на Постановление Правительства РФ от 15 августа 1997 г. № 1037 «О мерах по обеспечению наличия на ввозимых на территорию РФ непродовольственных товарах информации на русском языке»¹¹. Относя к источникам регулирования отношений в сфере потребительского рынка подзаконные нормативные акты следует учитывать то, что ст. 1 Закона РФ «О защите прав потребителей» напрямую не предусматривает положений о том, что регу-

¹ СЗ РФ. 2005. № 1, ч. 1. Ст. 14.

² СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

³ СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1232.

⁴ СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.

⁵ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

⁶ СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

⁷ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3657.

⁸ СЗ РФ. 1998. № 24. Ст. 2733.

⁹ СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4894.

¹⁰ СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 482.

¹¹ СЗ РФ. 1997. № 34. Ст. 3981.

лирование отношений в области защиты потребителей может осуществляться нормативными актами федеральных органов исполнительной власти¹.

Как мы уже отмечали, специфической особенностью общественных отношений в сфере потребительского рынка является то, что они урегулированы взаимосвязанными нормами публичных и частных отраслей права. Заимствуя основные начала и принципы гражданского права, такие как свобода договора, равенство сторон обязательства, автономия воли и интереса его участников, и другие, Закон РФ «О защите прав потребителей» закрепляет целый ряд преференций для потребителей как объективно более слабой стороны в соответствующих правоотношениях с предпринимателями (изготовителями, исполнителями, импортерами, продавцами), нуждающейся в дополнительных гарантиях государственной защиты посредством императивных норм публичного законодательства. При этом отношения связанные с государственной, муниципальной и общественной защитой жизни, здоровья, безопасности потребителей, безопасности и надлежащего качества товаров, работ и услуг, а также с обеспечением общественной, экономической, экологической, продовольственной, производственной и других видов безопасности при осуществлении материального и духовного потребления, урегулированы нормами административного права.

В то же время, необходимо отметить, что многие общественные отношения, связанные с потребителями, регулируются нормами гражданского права. Так среди ученых-цивилистов распространенным является концепция потребительского договора (договор в сфере обслуживания), который является основной гражданско-правовой формой удовлетворения материальных и духовных потребностей граждан-потребителей. При этом широко распространенным является вывод о том, что договоры в сфере обслуживания носят публичный характер. Так А.Ю. Кабалкин относит публичный характер заключения договора в сфере обслуживания к числу его главных системообразующих признаков, при этом отмечая отсутствие в обращениях организаций обслуживания к населению конкретного предложения заключить договор. В этих случаях указанные организации лишь информируют граждан об условиях, на которых заключаются договоры

¹ В подтверждение нашей позиции см.: Еналеева И.Д. Защита прав потребителей: часто задаваемые вопросы, образцы документов. М., 2007.

определенного типа¹. С аналогичных позиций Н.А. Баринов рассматривает проблемы гражданско-правового регулирования удовлетворения имущественных потребностей граждан-потребителей².

Действительно, в соответствии со ст. 426 ГК РФ публичным признается договор, заключенный коммерческой организацией и устанавливающий ее обязанности по продаже товаров, выполнению работ или оказанию услуг, который такая организация по характеру своей деятельности должна осуществлять в отношении каждого, кто к ней обратится (розничная торговля, перевозка транспортом общего пользования, услуги связи, энергоснабжение, медицинское, гостиничное обслуживание и т.п.). Таким образом, предприниматель (изготовитель, исполнитель, импортер, продавец) во-первых, обязан заключить договор с контрагентом, во-вторых, ему запрещается устанавливать условия, дискриминирующие отдельных потребителей или определенные их категории. Эти правила основаны на том, что предприниматель является профессионалом, то есть лицом, обладающим значительными организационно-правовыми, материально-техническими ресурсами, а также штатом специально подготовленных сотрудников в сфере продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг³. При этом в случаях, предусмотренных законодательством, посредством административных норм Правительство РФ устанавливает правила, обязательные для потребителя и продавца (изготовителя, исполнителя, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) при заключении и исполнении публичных договоров (договоров розничной купли-продажи, энергоснабжения, договоров о выполнении работ и об оказании услуг).

Поэтому, на наш взгляд, гражданское законодательство регулирует лишь определенную подсистему общественных отношений в сфере потребительского рынка. Так в разделе IV ГК РФ «Отдельные виды обязательств» можно выделить нормы посвященные особенностям договорных отношений предпринимателей с потребителями (ст. 783, 786, 789, 800, 835, 838 и др.); а так же специфические договоры, рассчитанные на регулирование взаимоотношений между исполнителями и потребителями (например, гл. 39

¹ См. подробнее: Кабалкин А.Ю. Указ. соч. С. 22.

² См.: Баринов Н.А. Указ. соч.

³ Более подробно по данному вопросу см.: Шерстобитов А.Е. Гражданский кодекс Российской Федерации и законодательство о защите прав потребителей о договорах с участием потребителей // Актуальные вопросы государства и права в Российской Федерации и в Республике Македонии : сб. науч. ст. М., 2006. Вып. 1. С. 296–315.

«Услуги», гл. 44 «Банковский вклад»). Отношения, регулируемые законодательством в сфере потребительского рынка могут возникать в рамках договора розничной купли-продажи; аренды, включая прокат; найма жилого помещения, в том числе социального найма, договора выполнения работ, оказания услуг по обеспечению надлежащей эксплуатации жилого дома, в котором находится данное жилое помещение, по предоставлению или обеспечению предоставления нанимателю необходимых коммунальных услуг, проведение текущего ремонта общего имущества многоквартирного дома и устройств для оказания коммунальных услуг (п. 2 ст. 676 ГК РФ). Безусловно, к таким договорам относятся: подряд (бытовой, строительный, подряд на выполнение проектных и изыскательских работ, на техническое обслуживание приватизированного, а также другого жилого помещения, находящегося в собственности граждан); перевозка граждан, их багажа и грузов; комиссия; хранение; договоры на оказание финансовых услуг, направленных на удовлетворение личных, семейных, домашних и иных нужд потребителя-гражданина, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, в том числе предоставление кредитов, открытие и ведение счетов клиентов-граждан, осуществление расчетов по их поручению, услуги по приему от граждан и хранению ценных бумаг и других ценностей, оказание им консультационных услуг, и другие договоры, направленные на удовлетворение личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Кроме того, отношения, регулируемые законодательством в сфере потребительского рынка, могут возникать из договора банковского вклада, в котором вкладчиком является гражданин, и других договоров, направленных на удовлетворение личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Необходимо отметить, что мы ранее в своих работах, уточнили понятие потребитель, расширив и понятие личного бытового потребления, определив его как любое личное материальное и духовное потребление¹.

Одной из основных проблем, возникающих в рамках правового регулирования сферы потребительского рынка, является защита слабой стороны в договорном обязательстве. Реализация данной задачи требует формального отступления от одного из ос-

¹ См.: Пантелеев В.Ю. Проблемы государственной и общественной защиты потребителей. С. 243–245.

новых принципов гражданского законодательства - равенства участников гражданско-правовых отношений (ст. 1 ГК РФ). Фактически же, предоставляя слабой стороне – потребителю дополнительные права и гарантии, а соответственно возлагая на ее контрагента – предпринимателя дополнительные обязанности, законодательство обеспечивает равенство участников рассматриваемых отношений¹. Гражданское законодательство не рассчитано и не должно быть рассчитано на регулирование всех вопросов, связанных с защитой потребителей. В связи с этим подчеркивается настоятельная необходимость в дальнейшем развитии и совершенствовании специализированного законодательства о защите потребителей, концентрирующего правовые нормы, обеспечивающие приоритет интересов, прав и безопасности потребителей в их взаимоотношениях с изготовителями, продавцами и исполнителями на рынке товаров и услуг.

Кроме того, в сложившейся системе правового регулирования отношений в сфере потребительского рынка существует несогласованность отдельных федеральных законов между собой, что, зачастую порождает правовую неопределенность, следствием которой являются противоречивая правоприменительная практика, о чем свидетельствует как многочисленное нормативное толкование², так и практика правоприменения российского законодательства уполномоченным органом исполнительной власти РФ в области защиты прав потребителя и потребительского рынка³.

При этом исторический опыт правового регулирования государственного управления показывает, что формируются тенденции сближения публичных и частных начал и наиболее положительные результаты государственной, муниципальной и общественной

¹ В подтверждение данной позиции см.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Кн. 1. Общие положения. 3-е изд., стер. М., 2001. С. 780–798.

² Например: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 сентября 1994 г. № 7 «О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей» // Закон. 1995. № 3. С. 10; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 января 1997 г. № 2 «О внесении изменений и дополнений в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 сентября 1994 г. № 7 “О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей” с изменениями, внесенными Пленумом Верховного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. № 6 от 25 октября 1996 г. № 10» // Рос. юстиция. 1997. № 5. С. 56–58; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21 ноября 2000 г. № 32 «О внесении изменений и дополнений в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 сентября 1994 г. № 7 “О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей” с изменениями, внесенными Пленумами Верховного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. № 6, от 25 октября 1996 г. № 10, от 17 января 1997 г. № 2» // Бюлл. ВС РФ. 2000. № 11; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2001 г. № 11 «О внесении изменений и дополнений в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 сентября 1994 г. № 7 “О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей” с изменениями, внесенными Пленумами Верховного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. № 6, от 25 октября 1996 г. № 10, от 17 января 1997 № 2, от 21 ноября 2000 г. № 32» // Бюлл. ВС РФ. 2001. № 10; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей».

³ См.: Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году.

защиты достигаются при оптимальном сочетании частных и публичных интересов в праве. На таком сочетании основывается принципиальное юридическое равенство субъектов права в рамках единой правовой системы, устанавливается относительная стабильность общественных отношений, связанных с потребителями, и становится реальной возможность восстановления их нарушенных прав, обеспечения социальной справедливости т.д. Таким образом, отношения в сфере потребительского рынка, исходя из проведенного анализа содержания норм Конституции РФ, ГК РФ, КоАП РФ, Закона РФ «О защите прав потребителей» и других нормативных актов различных отраслей законодательства, регулируются нормами конституционного, административного, уголовного, муниципального, финансового, корпоративного, образовательного, информационного, а не только гражданского права. Кроме того они могут регулироваться и иными законодательными актами, ссылка на которые имеется в ст. 1 Закона РФ «О защите прав потребителей».

Анализ законодательства указывает, что многообразные интересы, права, безопасность потребителей защищаются, а значит, и регулируются нормами публичной, в том числе административной ответственности и понятие «потребитель» появилось в Законе СССР «О защите прав потребителей», а затем была закреплена административная ответственность за его нарушение в ст. 150-3 КоАП РСФСР «Обман потребителей в небольшом размере»¹, которая в дальнейшем была конкретизирована в главе 14 КоАП РФ. При этом КоАП РСФСР до введения этого интегрированного понятия определял административную ответственность за нарушение работниками предприятий торговли и общественного питания правил обслуживания покупателей, обман покупателей и заказчиков и т.д.

Как мы уже неоднократно отмечали, важным механизмом охраны отношений в сфере потребительского рынка является административная ответственность. Так нормы, содержащиеся в главе 14 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности» КоАП РФ, устанавливают административную ответственность за нарушение прав, интересов, жизни, здоровья и безопасности потребителей. Причем в КоАП РФ расширена административная ответственность, так как правонарушением теперь считаются не только продажа некачественного товара, но и некачественное выпол-

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1231.

нение работ и оказание услуг потребителям; обмеривание, обвешивание, обсчет потребителя независимо от размера причиненного ему ущерба; нарушение прав потребителя на получение необходимой и достоверной информации о реализуемом товаре, об изготовителе, продавце и некоторые другие. Данные изменения в КоАП РФ значительно расширяют круг общественных отношений регулируемых административным правом в исследуемой нами сфере.

Кроме того, исходя из определения общественных отношений в сфере потребительского рынка и в соответствии с проведенным нами анализом Классификатора нормативных актов, и другие главы КоАП РФ могут быть также включены в их регулирование. Так в КоАП РФ статьи главы 5 «Административные правонарушения, посягающие на права граждан», главы 6 «Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность», главы 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности», главы 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования», главы 9 «Административные правонарушения в области промышленности, строительства и энергетике», главы 10 «Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель», главы 11 «Административные правонарушения на транспорте», главы 13 «Административные правонарушения в области связи и информации», главы 14 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности», главы 15 «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг», главы 16 «Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил)», главы 19 «Административные правонарушения против порядка управления», по нашему мнению, регулируют правоотношения, входящие в сферу потребительского рынка, по смыслу определения данного нами. Кроме того, в соответствии со ст. 71 и 72 Конституции РФ, как мы отмечали ранее, субъекты РФ имеют свое законодательство, устанавливающее административную ответственность за нарушение законодательства в сфере потребительского рынка. Таким образом, мы видим, что нормы административного права являются частью системы законодательства в сфере потребительского рынка.

Кроме того, с целью усиления ответственности за нарушения законодательства в сфере потребительского рынка предусматривается не только административная, но и другие виды публичной ответственности, например уголовная ответственность. Она была введена в частности при принятии УК РФ в ст. 200 УК РФ «Обман потребителей» предусматривавшей уголовную ответственность за обмеривание, обвешивание, обсчет, введение в заблуждение относительно потребительских свойств или качества товара (услуги) или иной обман потребителей в организациях, осуществляющих реализацию товаров или оказывающих услуги населению, а равно гражданами, зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей в сфере торговли (услуг). Однако, в соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2003 № 162-ФЗ ст. 200 УК РФ была декриминализована.

В действующей редакции УК РФ лишь одна статья предусматривает ответственность исключительно за нарушения законодательства о защите прав интересов, безопасности жизни и здоровья потребителей, а именно ст. 238 УК РФ. Согласно этой статье 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, предусматривает уголовное наказание в виде штрафа, ограничения либо лишения свободы.

Как отмечает Т.Ю. Погосян, глава «Экономические преступления» УК РФ должна иметь самостоятельную подсистему норм об ответственности за преступления, посягающие на охраняемые законом права потребителей, и только в этом случае уголовное законодательство сможет наиболее полно и точно закрепить в одном разделе всю совокупность отношений, возникающих в сфере торговой деятельности, что успешно уже решено в уголовном законодательстве многих зарубежных государств¹. И мы, рассматривая опыт правового регулирования стран с развитой рыночной экономикой, видим, что, например, в Кодексе потребления Франции или Законе ФРГ «О продовольственных товарах, предметах первой необходимости и кормах для животных» предусмотрены ме-

¹ Погосян Т.Ю. Указ. соч. С. 182–183.

ры как административной, так и уголовной ответственности за правонарушения в отношении потребителей. И на наш взгляд, законодателю необходимо вернуться к вопросу о применении таких мер в России.

Другой нормой уголовного права, по нашему мнению, так же защищающей потребителей, является ст. 159 УК РФ, которая предусматривает уголовную ответственность за мошенничество, то есть хищение чужого имущества путем обмана или злоупотребления доверием.

Безусловно, нормами публичного права, защищающими права, интересы и безопасность потребителей, являются составы преступлений, предусмотренные главой 22 «Преступления в сфере экономической деятельности» УК РФ. Это относится к следующим составам преступлений: ст. 171 «Незаконное предпринимательство», ст. 171.1 «Производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт немаркированных товаров и продукции», ст. 172 «Незаконная банковская деятельность», ст. 173 «Лжепредпринимательство», ст. 174 «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем», ст. 174.1 «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления», ст. 178 «Недопущение, ограничение или устранение конкуренции», ст. 180 «Незаконное использование товарного знака», ст. 181 «Нарушение правил изготовления и использования государственных пробирных клейм», ст. 188 «Контрабанда», ст. 191 «Незаконный оборот драгоценных металлов, природных драгоценных камней или жемчуга».

Кроме того, государственную и общественную защиту обеспечивают, составы преступлений, предусмотренные главой 23 УК РФ, в частности ст. 201 «Злоупотребление полномочиями» – использование лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, своих полномочий вопреки интересам этой организации и в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц либо нанесения вреда другим лицам; главой 24 УК РФ, а именно ст. 215.1 «Прекращение или ограничение подачи электрической энергии либо отключение от других источников жизнеобеспечения», ст. 215.2 «Приведение в негодность объектов жизнеобеспечения»; главой 25 УК РФ, например, ст. 235 «Незаконное занятие частной медицинской практикой или частной фармацевтической деятельностью», ст. 236 «Нарушение санитарно-

эпидемиологических правил», ст. 237 «Соккрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни и здоровья людей».

На наш взгляд, обеспечению государственной защиты потребителей также способствует предупреждение, пресечение и выявление экологических преступлений, предусмотренных главой 26 УК РФ, и, в первую очередь, ст. 246 – нарушение правил охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации промышленных, сельскохозяйственных, научных и иных объектов, лицами, ответственными за соблюдение этих правил, если это повлекло существенное изменение радиоактивного фона, причинение вреда здоровью человека, массовую гибель животных, ст. 247 – производство запрещенных видов опасных отходов, транспортировка, хранение, захоронение, использование или иное обращение радиоактивных, бактериологических, химических, веществ и отходов с нарушением установленных правил, ст. 249 – нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений, ст. 250 – загрязнение, засорение, истощение поверхностных или подземных вод, источников питьевого водоснабжения либо иное изменение их природных свойств и др.

Нормы уголовного права, содержащиеся в главе 27 УК РФ (например, ст. 263 «Нарушение правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного или водного транспорта»), главе 28 УК РФ (например, ст. 272 «Неправомерный доступ к компьютерной информации»), главе 30 УК РФ (например, ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями»), главе 32 УК РФ (например, ст. 327.1 – «Изготовление, сбыт поддельных марок акцизного сбора, специальных марок или знаков соответствия либо их использование»), на наш взгляд также обеспечивают защиту общественных отношений в сфере потребительского рынка.

Анализ законодательства в сфере потребительского рынка дает основания полагать, что совокупность входящих в него нормативных актов должна рассматриваться как комплексный институт законодательства РФ, включающий в себя нормы, как частного, так и публичного права, тесно связанных с отраслевым законодательством и черпающий из него основные, базовые категории (например, договор, правонарушение, вина, ответственность и т.д.), без использования которых правоприменительная деятельность в области защиты многообразных прав и законных интересов потребителей, их жизни, здоровья и безопасности, безопасности и надлежащего качества товаров, работ и услуг, а

так же общественной, продовольственной, производственной (технологической), экологической и иных видов безопасности, связанных с личным материальным и духовным потреблением просто невозможна. Законодательство в сфере потребительского рынка следует определить, как совокупность разноотраслевых норм права, регулирующих отношения, возникающие между предпринимателем и потребителем, при осуществлении потребления с целью удовлетворения его личных материальных и духовных потребностей, в которых потребитель является слабой стороной, требующей специальных мер государственной, муниципальной и общественной защиты.

Таким образом, государственная, муниципальная и общественная защита прав, интересов, жизни, здоровья, безопасности потребителей обеспечивается с помощью норм публичного права государственными органами Российской Федерации и ее субъектов, органами местного самоуправления, общественными организациями. С целью определения путей повышения эффективности правового регулирования отношений в сфере потребительского рынка нам необходимо рассмотреть систему субъектов административно-правового регулирования государственного управления в указанной сфере, что с учетом важности проблемы будет рассмотрено нами подробно в отдельной главе.

Отдельно следует сказать о региональном законодательстве в сфере потребительского рынка. Как мы уже отметили выше, защита граждан-потребителей Конституцией РФ отнесена к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Однако Закон не предоставляет субъектам Федерации полномочий по регулированию этих отношений, при этом существует множество вопросов, решение которых напрямую связано с реализацией потребителями их прав, законных интересов, безопасности и т.д.¹ Реализовать какие-либо полномочия по защите потребителей или конкретные мероприятия в этом направлении высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, очевидно, без принятия соответствующих специальных правовых нормативных актов невозможно. Кроме того нормативные положения ст. 42.1 Закона РФ «О защите прав потребителей» порождают внутреннее противоречие, выраженное в том, что исполнительная власть на региональном уровне вправе в сфере защиты потребителей издавать подзаконные акты, а законодательным органам на том же уровне принимать законы в той же сфере запрещено. Отсутствие полномочий по правовому регулирова-

¹ Подробнее см.: Пантелеев В.Ю. О правовом регулировании сферы потребительского рынка // Рос. юрид. журн. 2010. № 1. С. 61–63.

нию субъектами РФ привело к тому, что уполномоченный орган исполнительной власти РФ в области защиты прав потребителей оставляет за ними лишь вопросы координации деятельности территориальных органов власти РФ¹.

Аналогичная ситуация сложилась и на муниципальном уровне. Так местные органы власти в соответствии с Законом РФ «О защите прав потребителей» не имеют полномочий по принятию нормативных актов, регулирующих отношения в сфере защиты потребителей, поскольку принимаемые данными органами акты не являются нормативными правовыми актами Российской Федерации. При этом в современных условиях в правовой системе России четко прослеживается возрастание роли местного самоуправления в регулировании тех или иных общественных отношений, в том числе и в сфере потребительского рынка. Так, например, в ст. 14, 15, 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прямо относят к вопросам местного значения создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, расширение рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а так же многое другое.

Таким образом, законодательство в сфере потребительского рынка, представляет собой крупный массив правовых норм различного уровня и характеризуется рядом особых черт. Прежде всего, в рамках данного института в единстве сочетаются нормы различных отраслей права (конституционного, административного, муниципального, гражданского, уголовного, экологического и др.). Защита от наиболее серьезных посягательств на права и законные интересы граждан-потребителей осуществляется в административном и уголовном порядке. Гражданское законодательство не рассчитано и не должно быть рассчитано на регулирование всех вопросов, связанных с защитой прав потребителей. Вопросы государственной регистрации, лицензирования, сертификации, государственного контроля и надзора, стандартизации и метрологии, ценообразования, а так же обеспечения безопасности при материальном и духовном потреблении урегулированы нормами административного законодательства, что мы показали на основе и анализа государственного Классификатора правовых актов.

Таким образом, законодательство в сфере потребительского рынка представляет собой комплексный межотраслевой институт, в рамках которого требуется не только

¹ См.: Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году. С. 97–107.

тщательная урегулированность разнородных общественных отношений для достижения цели защиты прав и законных интересов потребителей, их жизни, здоровья и безопасности, безопасности и качества товаров, работ и услуг, а так же общественной, продовольственной, производственной (технологической), экологической и иных видов безопасности, связанных с материальным и духовным потреблением, но и строгая согласованность между собой правовых норм относящихся к различным отраслям законодательства. В этих условиях появилась настоятельная необходимость в дальнейшем развитии и совершенствовании этого специального законодательства, концентрирующего правовые нормы, обеспечивающие баланс интересов потребителей в их взаимоотношениях с производителями, изготовителями, продавцами и исполнителями на рынке товаров и услуг на основе баланса норм публичного и частного права.

Глава 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

2.1. Генезис административно-правового регулирования общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг и выполнения работ в России (X–XVI вв.)

Исследование административно-правового регулирования общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения защиты интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности граждан при осуществлении ими своих материальных и духовных потребностей, а также общественной, экономической, экологической, продовольственной безопасности должно быть основано на выявлении как особенностей формирования законодательства России в этой сфере и правоприменения со стороны государства в его историческом развитии, так и рассмотрении этого явления как единого всемирного процесса эволюции производства и потребления товаров, работ и услуг населением в различных странах, включая и Россию.

Для адекватного понимания административно-правового регулирования отношений в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг и выполнения работ в современной России, выявления его сильных и слабых сторон, направлений необходимого развития важен исторический анализ соответствующих отношений. Новые теоретические представления и законодательство, основанное на экономических и политических преобразованиях в России 90-х гг. XX в., на взгляд диссертанта, несут в себе и черты правовых институтов советского времени. Представляется, что изучение административно-правового регулирования позволит не только повысить эффективность правотворчества и правоприменения, но и будет содействовать целостному восприятию непрерывного процесса эволюции как общественных отношений указанной сферы, так и механизма их регулирования.

В тоже время необходимо отметить, что мнение ряда ученых, исследующих правоотношения в этой сфере, которые ошибочно делают вывод, что до 90-х гг. XX в. практически отсутствовали как сами правоотношения, так и их эффективное регулирование и изучение, не соответствует действительности. Например, А.А. Райлян в § 3 «Зарождение российского (советского) потребительского права» отмечает, что «в России (СССР) никогда особо не обращали внимания на удовлетворение человеческих потребностей в полном объеме»¹ и что первые попытки по «конструированию потребительского права предприняты лишь в первой половине 90-х годов завершившегося столетия»², и в связи с этим необходимо при изучении указанных правоотношений обращаться только к исследованию опыта стран Западной Европы, что на взгляд диссертанта, является спорным. Е.Ю. Булатецкий, рассматривая потребительское право как самостоятельную отрасль, подчеркивает, что до начала 90-х гг. XX в. в России отсутствовала система специальных гарантий прав граждан – потребителей при взаимоотношении с торговыми организациями и предприятиями в сфере обслуживания, а «все действовавшие ранее законы основывались на приоритете интересов производителя, изготовителя, продавца»³ и положительно оценивает лишь иностранный опыт правового регулирования этой отрасли.

Рассматривая зарождение правового регулирования этих общественных отношений в России необходимо отметить, что начиная с VIII в. н. э. у славян была сформирована система территориально-племенных земледельческих общин (численностью 120-150 отдельных племен), низкая производительность хозяйства которых требовала коллективного труда, а трудности освоения новых земель – жесткого общинного контроля над справедливым распределением продуктов труда, необходимых для личного бытового потребления членов общины. Данное распределение было основано на принципах коллективизма и уравнительности, на основе прямой демократии – выборности, коллективном принятии решения⁴. В дальнейшем появление излишков повлекло за собой имущественное расслоение внутри общин, что привело к появлению родовой знати и избираемых князей⁵. На ранних этапах становления российского государства все жизненно важные вопросы решались с участием всех членов племенного союза на народном вече как

¹ Райлян А.А. Указ. соч. С. 21.

² Там же. С. 22.

³ Булатецкий Е.Ю. Указ. соч. С. 30–31.

⁴ См. более подробно: Соловьев С.М. Об истории Древней России. М., 1992. С. 13–20.

⁵ Там же. С. 22–30.

высшем органе власти. Указанное государственно-правовое развитие получило свое оформление как феодальная республика в XI–XV вв. не только на территории современной Новгородской и Псковской областей, а всего древнерусского государства¹.

На наш взгляд, именно дофеодальный период (850–1150 гг. н. э.) развития Руси необходимо исследовать на основании различных источников русского права того периода и работ известных русских ученых, и в первую очередь Б.А. Рыбакова, А.М. Грушевского, М.Д. Приселкова, В.О. Ключевского, В.И. Сергеевича, С.М. Соловьева, Ф. Шлоссера и других, отмечая, что торговля сыграла важную роль в развитии городов как центров торговли и ремесел, выдвигая теорию торгового происхождения древнерусского государства, обоснованную видным ученым XIX в. В.О. Ключевским. Он утверждал, что именно торговля в Древней Руси определяла уклад жизни людей и древнерусские княжества образовались благодаря развитию городов, которые «возникли, как сборные места русской торговли, пункты склада и отправления русского вывоза»². Перевезенцев С.В. на основе изучения древнерусских летописей указывает на эту взаимосвязь, отмечая значительный рост городов с X по XII век (до 1500 городов и поселений) с развитой системой торговли и производства товаров, оказания услуг, торгово-ремесленным посадом – «окольным городом»³. Аналогичную позицию высказывает Н.М. Карамзин, отмечая бурное развитие промышленности, ремесла и торговли, как единого комплекса и наличие правил административного характера их регулирующих, особо отмечая уже в X в. создание системы социальной помощи «особо слабым субъектам» этих отношений: больных, немощных, нищих по удовлетворении их потребностей, исходя из христианской заповеди «давая нищему, Богу взаймы даете»⁴.

Бурное развитие торговли приводит и к развитию законодательства Древней Руси⁵. В качестве ранних законодательных актов, регулирующих торговую деятельность необходимо назвать договоры русских князей Олега, Игоря и Святослава 907, 911, 944 и 971 гг. Договоры Олега (907–911 гг.) и Игоря (944 г.) с Византией явились одними из первых источников права, содержащих положения регулирующие деятельность в сфере торговли и оказания услуг⁶. Анализ норм договоров показывает, что они определяли

¹ Там же. С. 15–16; Перевезенцев С.В. Россия. Великая судьба. М., 2004. С. 82–86.

² Ключевский В.О. Русская история. В 3 кн. Кн. 1 : полный курс лекций. М., 1993. С. 229.

³ Перевезенцев С.В. Указ. соч. С. 86, 180.

⁴ См.: Карамзин Н.М. История государства Российского. М., 2013. С. 81–84.

⁵ Взаимосвязь этих процессов, в частности, рассматриваются в кн.: Погосян Т.Ю. Указ. соч. С. 27–29.

⁶ См.: Соловьев С.М. Указ. соч. С. 35–36.

статус русских купцов, «торговых людей», «гостей», регламентировали условия их пребывания и торговли, меры по предупреждению торговых обманов, особое внимание уделяя вопросам их безопасности как субъектов отношений в сфере потребительского рынка, а так же общественной, транспортной, экономической безопасности¹.

Развитие правовой регламентации общественных отношений в этой сфере приводит к значительному расширению как внутренней, так и внешней торговли. Так, в подтверждение нашего мнения, А.Т. Фоменко проводя реконструкцию исторической хронологии Древнего мира и средневековья на основе анализа большого количества исторических документов, и в первую очередь летописей и текстов-хроник VII–XVI вв. и трудов выдающихся ученых Л.Н. Гумилева, И.Е. Забелина, Н.М. Карамзина, В.О. Ключевского, Н.А. Морозова и других, делает вывод о существовании в этот период экономически развитого феодального государства с отрегулированной системой торговли, ремесел и оказания различных услуг населению².

На наш взгляд, развитие отношений в сфере потребительского рынка, торговой деятельности и ее регламентации в первую очередь было связано с укреплением столичных городов русских княжеств – Ярославля, Суздаля, Рязани, Смоленска, Киева, Чернигова, Твери, Москвы, Новгорода, Пскова и др. Уже в этот период нормативно-правовые акты охраняли общественные отношения в области «общенародной торговли», заботились о народном продовольствии, оберегали «имущество от обманов», регулировали верную систему мер, весов и монет. Так в соответствии с Уставом Всеволода 1134–1135 гг. обеспечение системы взвешивания в Новгороде проходило под общественным контролем и доверялось «только лучшим людям в Новгороде, старостам Ивановского торгова», и уже в этот период особое внимание уделяется вопросам обеспечения экономической, общественной продовольственной безопасности при проведении общественного торгова³. Анализ источников древнерусской истории показывают наличие значительных объемов и внешней торговли Руси включая страны Средиземноморья, Балтийского и Северного морей. В этот период происходит развитие ярмарок, торговли сферы услуг и

¹ См.: Памятники русского права. Памятники права Киевского государства X–XII вв. Вып. 1 / сост. А.А. Зимин. М., 1952. С. 308.

² Носовский Г.В., Фоменко А.Т., Русь и Рим. Правильно ли мы понимаем историю Европы и Азии. В 2 кн. Кн. 1. М., 2001. С. 8–9.

³ Наша позиция подтверждается анализом правового регулирования в сфере потребительского рынка того периода, проведенным И.Я. Фойницким. См.: Фойницкий И.Я. Мошенничество по русскому праву : Сравн. исслед. В 2 ч. Ч. 1. М., 2006. С. 22–27.

в первую очередь установление путей сообщения, конных почтовых линий, паромных и лодочных переправ и т.д. Так подтверждая нашу позицию, В.Ф. Яковлев и Г.Ю. Семигин, проводя анализ древних правовых источников, отмечают наличие высокоразвитого производства и системы торговли Владимирского, Суздальского, Ростовского и других русских княжеств и особую роль в XI–XII вв. Великого Новгорода как «культурно-экономического центра Восточной Европы», подчеркивают систему правового регулирования торговой и производственной деятельности в Пскове и Новгороде посредством единого административного и судебного аппарата, называют Новгородскую и Псковскую судные грамоты «важнейшими правовыми источниками Новгорода как феодальной республики»¹.

Действительно, на наш взгляд, анализ перечисленных нами источников русского права, показывает, что в XIV в. в Новгороде и Пскове оформился развитый административный и судебный бюрократический аппарат. При необходимости решения проблемных вопросов жизнедеятельности, принятия законов и правил, обязательных для всех, созывалось вече, право участия в котором имели все свободные новгородцы, решение принималось большинством голосов. Вече имело свою канцелярию (вечевую избу), которой руководил вечевой дьяк. Во главе новгородской администрации стояли степенный посадник и степенный тысяцкий. Суд распределялся новгородским владыкой-архиепископом между княжеским наместником, приглашаемым Новгородом, посадником и тысяцким. Так, тысяцкий вместе с коллегией трех старост, представляющих самоуправляемые общины Новгорода, и двух старост от купцов решали вопросы спорных взаимоотношений при оказании услуг и реализации товаров населению, между потребителями и продавцами, между самими купцами и вершили «суд торговый». Для исполнительных, судебных и административно-полицейских функций новгородская администрация имела в своем распоряжении ряд низших чиновников-приставов (изветников, биричей, подвойских) и других, а для «пересуда» (пересмотра дел, решенных в первой инстанции) – коллегия из десяти «докладчиков», по одному боярину и представителю самоуправляемой общины (конца). Для предварительной разработки законов, договоров, правил существовал особый правительственный Совет (совет господ)². И именно

¹ Семигин Г.Ю., Яковлев В.Ф. Экономическое правосудие в России. В 4 т. Т. 1. Зарождение и развитие коммерческого правосудия XII–XIX вв. М., С. 56.

² Соловьев С.М. Указ. соч. С. 163–167.

значительное развитие товарно-денежных отношений, международной торговли обусловили потребность в новых правовых документах и обновлении законодательства Древней Руси, которые касались преимущественно отношений в рассматриваемой сфере.

Таким образом, в период феодальной республики в Новгороде, на наш взгляд, осуществлялось в единстве эффективное как правотворчество, так и правоприменение общественных отношений в сфере производства и реализации товаров, оказания услуг, выполнения работ и обеспечения безопасности населения, что в свою очередь способствовало бурному развитию ремесел и производства товаров (работ, услуг), городского хозяйства и рынков, торговли как внутренней, так и внешней. И данный вывод диссертанта в частности подтверждают исследования и выводы ученых разных эпох: Н.М. Карамзина¹, С.М. Соловьева², И.Я. Фойницкого³, В.О. Ключевского, Т.Ю. Погосян⁴ и В.И. Щепетева⁵, С.В. Алексеева⁶, В.Ф. Яковлева, Г.Ю. Семигина⁷ и др. Этот исторический опыт, по нашему мнению, подчеркивает прямую взаимосвязь между явлениями правовыми и экономическими (стабильное развитие права и экономики).

Формированию системы правового регулирования данной сферы в Древней Руси способствовало так же становление законодательной системы⁸ и первым наиболее важным кодифицированным нормативным актом является свод древнерусского права – Русская Правда, состоящий из отдельных норм Закона русского, Древнейшей Правды или Правды Ярослава, Дополнения к правде Ярослава, Правды Ярославичей, Устава Владимира Мономаха, включавшего Устав о резах (процентах), Устав о закупах и др. Краткая Правда, состоящая из Правды Ярослава, Правды Ярославичей, Покона вирного, Урока мостников, подготовлена примерно в 1016 году⁹. Пространная Редакция, включавшая Суд Ярослава и Устав Владимира Мономаха возникшая примерно в 1113 г., просуществовала до середины XV в. и получила затем наименование Сокращенной редакции¹⁰.

¹ Карамзин Н.М. Указ. соч. С. 81–84.

² Соловьев С.М. Указ. соч. С. 163–170.

³ Фойницкий И.Я. Указ. соч. С. 25.

⁴ Погосян Т.Ю. Указ. соч. С. 29–30.

⁵ Щепетев В.И. История государственного управления в России : учебник. 2-е изд. СПб., 2004. С. 90.

⁶ Алексеев С.В. Указ. соч. С. 36–47.

⁷ Семигин Г.Ю., Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 51–57.

⁸ В подтверждение нашей позиции см., например: Графский В.Г. Систематизации законодательства в европейской и российской традиции // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) : к 175-летию Свода законов Российской Империи : материалы Междунар. круглого стола / под ред. В.М. Баранова, В.Г. Графского, С.В. Кодана. М. ; Н. Новгород ; Екатеринбург, 2008. С. 15.

⁹ Россия : Полный энцикл. иллюстрир. справ. М., 2003. С. 28–29.

¹⁰ Там же. С. 32.

Учитывая особенности организации феодальной власти, правовые нормы предусматривали неравноправие людей, относящихся к разным социальным группам (феодалы, дружинники, сельские общинники, челядь), предоставляя определенные юридические привилегии правящему сословию (князья, бояре). В дальнейшем в Правде Ярославичей были регламентированы правоотношения связанные с организацией производства, труда ремесленников, купеческой торговли и торгов (рынков)¹. Таким образом, на Руси впервые были сформулированы нормы права, регламентирующие правоотношения в сфере производства и торговли товарами (услугами). Уже в XI–XII вв. Русская Правда так же дает перечень лиц княжеской администрации, выполнявших государственные функции управления, в том числе сбор торговых и судейских пошлин, надзор за порядком торговли, сбором налогов (тиуны, мытники и др.). За нарушения правил торговли и оказания услуг предусматривались различные виды наказаний и в первую очередь штраф. Еще одной интересной особенностью было наличие некоторых норм, содержащихся и в современном законодательстве о защите потребителей. Так одной из мер возмещения ущерба предусматривалась возвращение определенных видов товаров покупателю при отсутствии их надлежащего качества, что в современном понимании являлось бы нормой по защите потребителей².

В XII–XIV вв. в России продолжается укрепление централизованного государства, и организация государственной власти полностью переходит в руки княжеского «двора» и постоянно находящихся при князе слуг, получивших название «дворяне». Города и волости сдавались на «кормление» боярам и вольным слугам с широким представлением прав «кормленщикам» – наместникам и волостителям: сбор торговых пошлин, осуществление правосудия, выполнение полицейских функций. Большую роль в укреплении центральной государственной власти сыграло развитие общерусского феодального права, создание единого кодекса законов, действие которых распространялось на всю территорию Русского государства, и в первую очередь Судебник 1497 года, для подготовки которого использовались Русская Правда, Псковская судная грамота, законодательство Московских князей. Необходимо отметить, что с появлением данного нормативного акта на Руси закрепилось доминирование норм публичного права над частно-

¹ Тихомиров М.Ю., Тихомирова Л.В. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. Изд. 5-е, доп. и перераб. М., 2006. С. 763–764.

² См.: Русская Правда. Пространная редакция // Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период / под ред. Ю.П. Титова, О.И. Чистякова. М., 1990. С. 12–25.

правовыми, широко представленными в Русской Правде. Проступки и преступления (лихое дело) систематизировались по тяжести, исходя из интересов правящего класса, наиболее тяжкие наказания (смертная казнь, торговая казнь, лишение свободы, членовредительство) предусматривались за государственные преступления, а имущественные преступления и преступления против личности имели более мягкую систему наказания¹. Исследование данного нормативного акта показывает, что в нем впервые определена единая система и компетенция правоохранительных органов по общим для всех процессуальным нормам, и наше мнение подтверждается исследованиями ряда ученых². Уже в то время в целях обеспечения общественной, экономической, продовольственной безопасности, защиты потребителей с учетом неразрывной связи правотворчества и правоприменения доминируют нормы публичного права, а наряду со старой формой суда – состязательного процесса, появилась новая форма судопроизводства – «розыск», при которой суд сам возбуждал, вел и завершал дело по собственной инициативе и собственному усмотрению³. Судебник 1497 года законодательно закрепил образование Русского централизованного государства и регламентировал деятельность должностных лиц и различных категорий судов, установил жесткие процессуальные требования, в том числе к антикоррупционному поведению должностных лиц⁴.

Дальнейшее развитие Российского законодательства в сфере защиты прав и безопасности граждан при осуществлении ими потребления шло исходя из усиления абсолютизма и сословного права, еще большего доминирования норм публичного права и приоритета государственных интересов над интересами и правами личности. Это нашло отражение в новом Судебнике (принят в 1550 г.), где наряду с преступлениями против государственной власти и церкви содержатся нормы права, регулирующие торговую деятельность, систему привилегий в ней посадского населения, что в свою очередь привело к бурному развитию производства и торговли товарами и услугами⁵. Причем ст. 58 Судебника вводит понятие мошенничества и устанавливает меры наказания за него как за татьбу – воровство, вопросам пресечения торгового обмана в нем придавалось боль-

¹ См.: Российское законодательство X–XX веков. Т. 2 / под ред. О.И. Чистякова. М., 1985. С. 54–62.

² См.: Кодан С.В. Указ. соч.; Кудашев Ш.А. Ответственность судей в Русском централизованном государстве: период формирования централизованного государства // Рос. судья. 2011. № 5. С. 24–27.

³ См.: Щепетев В.И. Указ. соч. С. 120–122.

⁴ В частности В.Ф. Яковлев и Г.Ю. Семигин отмечают положительную роль этого нормативного акта в регулировании государственного управления, см.: Семигин Г.Ю., Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 66–67.

⁵ Соловьев С.М. Указ. соч. С. 320–327.

шое значение. На наш взгляд, этот вопрос наиболее детально рассмотрел еще в 1871 г. И.Я. Фойницкий¹. Анализируя нормативно-правовые акты того периода в странах Западной Европы и России, он подчеркивает, что «понятие мошенничества в нашем древнем праве стоит в тесной связи с понятиями воровства, татьбы и кражи»². В странах Западной Европы, например, во Франции, начиная со средних веков, карательные репрессии государства распространялись на нарушение «кредита общественной торговли, нарушение безопасности на публичных торгах, торгова съестными припасами и соблюдения мер и весов на общественных рынках», которые относились к тяжким преступлениям. Квалифицирующим признаком торгового мошенничества было наличие обмана в субъективной стороне преступления. Так согласно постановлению Парижского Парламента 1428 г. «всякий булочник, уличенный в продаже хлеба подложными мерами» подвергался денежному штрафу, выставлению у позорного столба и изгнанию³. Со временем, вследствие влияния данной доктрины, в которой играло важную роль формальное преступление *falsum*, и в Российском праве наряду с мошенничеством появляются лживые поступки, наказуемость которых определялась характером способа действия независимо от важности нарушаемых правоотношений. Развивались полицейско-предупредительные меры и меры общественного воздействия не только при осуществлении торговой деятельности, но и контроля качества товаров при их производстве. Эти меры подтверждают нашу позицию о необходимости введения контроля качества и безопасности товаров еще при проектировании и производстве и первостепенной важности профилактики правонарушений в сфере потребительского рынка с помощью норм административного права и общественного воздействия, которые в настоящее время в России отсутствуют.

Существенным вкладом в совершенствование правового регулирования в сфере торговли и оказания услуг было принятие при царе Алексее Михайловиче (1629–1676 гг.) в 1649 г. Соборного Уложения, состоящего из 25 глав, 967 статей, которые регулировали важнейшие отрасли государственного управления⁴. Анализ исторических собы-

¹ В подтверждение нашей позиции Д.А. Керимов и Э.Ф. Побегайло отмечают, что в исследовании И.Я. Фойницкого на основании исторических, сравнительно-юридических и теоретических построений дан правовой анализ различных видов и форм мошенничества по законодательству стран Западной Европы и России: Керимов Д.А., Побегайло Э.Ф. Наставник русских криминалистов : [вступ. ст.] // И.Я. Фойницкий. Мошенничество по русскому праву: Сравнит. исслед. : в 2 ч. М., 2006. Ч. 1. С. 3–12.

² Фойницкий И.Я. Указ. соч. С. 31.

³ Фойницкий И.Я. Указ. соч. С. 274.

⁴ Российское законодательство X–XX веков. Т. 3. С. 102–128.

тий того периода свидетельствует, что поводом для скорейшего принятия Уложения царем Алексеем Михайловичем и реорганизации правительства стал «соляной бунт» 1648 г., спровоцированный резким повышением цен на предметы и продукты потребления, в том числе соль, и сопровождавшийся грабежами, погромами, убийствами бояр и дьяков, уличенных в коррупционных процессах, связанных именно со сферой потребительского рынка¹. Поэтому в Соборном Уложении особое внимание акцентировано на обеспечении экономической, общественной и продовольственной безопасности при проведении общественного торга, усилении ответственности за правонарушения, соблюдении законов всеми сословиями и конкретизации норм и положений, их систематизации². Впервые были регламентированы такие процессуальные процедуры как пытка, а также показания, данные во время пытки, которые должны были быть перепроверены посредством других процессуальных мер (допрос, присяга, обыск). К правонарушениям в сфере потребительского рынка, согласно данному нами определению, относились: мошенничество, то есть хищение, связанное с обманом; содержание без имеющегося разрешения питейных заведений и винокурение; неправомерные поборы и лихоимство; изготовление фальшивых грамот, актов и печатей и ряд других. В Соборном Уложении меры наказания предусматривались несоизмеримо жесткие, и смертная казнь предусматривалась в 60-ти случаях, что касалось и торговых обманов³. Нормы права указанного законодательного акта впервые содержали понятия мошеннического и торгового обмана, за которые были предусмотрены меры уголовного наказания. После Соборного уложения появляются и другие законодательные акты, регламентирующие общественные отношения в данной сфере (например, «Уставная таможенная грамота» 1653 г., «Новоторговый Устав» 1684 г.)⁴.

Таким образом, в этот период сформировались различные подходы в области защиты прав, интересов и безопасности граждан-потребителей и создание этих юридических институтов на современном этапе делает чрезвычайно актуальной задачу тщательного анализа теоретического и практического опыта как частноправовых форм и методов, получивших исторически более комплексное развитие в западноевропейских странах

¹ Погосян Н.Д. Учреждение, функционирование и опустошение Большой казны 1646–1662 гг. // Право и государство: теория и практика. 2011. № 6. С. 109–112.

² Соловьев С.М. Указ. соч. С. 333–373.

³ История борьбы с экономическими преступлениями в России. М., 2002. С. 8–9.

⁴ Важная роль административных мер в регулировании торговой деятельности, процедур контроля за правилами торговли, соблюдения мер и весов отмечается в кн.: Семигин Г.Ю., Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 76–83.

и публично-правовое регулирование в России. И мы уже отмечали, что необходимость изучения такого опыта подчеркивают в частности Ю.А. Тихомиров, М.Ю. Хаманева, К.С. Бельский, В.Н. Жуков, С.В. Алексеев, А.В. Корнев, С.В. Игнатьева, В.И. Тюнин, С.В. Кодан, И.Ю. Поляков, И.И. Мушкет и другие ученые. На взгляд диссертанта еще одной причиной значительного отставания как правотворчества, так и правоприменения частноправовых форм и методов по защите прав, интересов и безопасности потребителей, безусловно, явились замедленное развитие (по сравнению со странами Западной Европы) экономических отношений в сфере производства товаров, услуг, выполнения работ и торговли ими, предпринимательской деятельности в целом. В России развитие данной сферы произошло с возникновением промыслов ремесленников и торговли. Причем на начальном историческом развитии внешняя караванная торговля по объему значительно превосходила внутреннюю, что является еще одним отличием указанных правоотношений. Так, А.А. Галаган отмечал: «Чем дальше мы углубляемся в историческое прошлое России, тем более внутренняя торговля отодвигается на второй план и тем заметнее преобладает над ней торговля внешняя»¹. И этот вывод в полной мере относится к экономике Российской Федерации и сегодня.

В середине XIV в. в результате развития городских ремесел зарождается оседлая торговля, а на ее основе в XVII в. происходит дальнейшее развитие промышленного, банковского, аграрного производства, предпринимательства и оказания услуг в различных сферах². С появлением торгового предпринимательства особую роль приобретает государство, которое пытается упорядочить торговую деятельность, извлечь из нее максимальную выгоду. Причем, учитывая полное доминирование государственной власти в лице абсолютной монархии как развитие производства и торговли товарами и услугами, так и в целом предпринимательство в России целиком зависело от политики государства. И здесь с одной стороны отмечается тенденция усиления административной власти, а с другой – увеличение числа чиновников, использующих свое должностное положение для собственного обогащения, что не способствовало повышению эффективности государственного управления³. Необходимо отметить сходство ситуации в современной России, связанной с наличием большого количества чиновников, осуществляющих различные согласования, разрешения и контроль в сфере торговли, оказания услуг и высо-

¹ См.: Галаган А.А. История предпринимательства Российского. От купца до банкира. М., 1997. С. 17.

² См.: Смута в Московском государстве: Россия начала XVII столетия в записках современников / сост. А.И. Плигузов, И.А. Тихонюк. М., 1989. 462 с.

³ В частности такую точку зрения высказывает С.В. Алексеев, см.: Алексеев С.В. Указ. соч. С. 38.

кой степени коррупции в данной области. А.А. Галаган следующим образом характеризует сложившуюся ситуацию по правовому регулированию указанной сферы: «Приблизив к себе горстку купечества высшего эшелона, правительство по существу отдало торговый люд в полное распоряжение чиновничьей рати (воевод, приказных людей, стряпчих и пр.), которая открыто “кормилась” за его счет. Жалобы на притеснения, постоянные поборы, издевательства со стороны “кормящихся” – едва ли не самый распространенный мотив канцелярских документов того времени»¹. «Кормление», в том числе взяточничество и вымогательство вознаграждений со стороны различных категорий должностных лиц, купцов и торговцев, должно было возмещаться за счет граждан-потребителей товаров, работ и услуг. Этот процесс мы наблюдаем и сегодня в непомерно возросших ценах на товары и услуги, и, на наш взгляд, изучение исторического опыта по снижению коррупционной составляющей в стоимости товаров и услуг крайне актуально и необходимо в современной России². Подтверждением необходимости решения вопроса о снижении коррупционной составляющей в цене товаров, работ и услуг является исследование данных процессов при возникновении «медного бунта» 1662 г., предпосылками которого послужили мздоимство и воровство высокопоставленных чиновников, связанных со снижением торговой пошлины иностранным купцам, недовольство населения дороговизной провизии и товаров, особенно соли и хлеба, что и привело к беспорядкам и погромам, гибели более 15 тысяч человек, жесткому подавлению и казни более 7 тысяч виновных в беспорядках³. И безусловно, важность повышения эффективности административно-правового регулирования производства и торговли товаров, работ, услуг, снижение уровня коррупции и оптимизации вмешательства государственных органов при решении вопросов регулирования данных общественных отношений является и сегодня наиболее важной задачей государства, так как оно сводится на нет при высоком ее уровне⁴.

На наш взгляд, одной из первых попыток оптимизации структуры государственных органов, специализации и повышения уровня компетенции в правовом регулировании исследуемых процессов⁵ явилось создание в середине XVI в. постоянно действующих

¹ См.: Галаган А.А. Указ. соч. С. 17.

² См. более подробно: Пантелеев В.Ю. Анализ коррупционных процессов в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнении работ // Вестн. Бурят. ун-та. 2012. № 2. С. 256–263.

³ См. более подробно: Погосян Н.Д. Учреждение, функционирование и опустошение Большой казны 1646–1662 гг. С. 114–117.

⁴ Острая необходимость решения этого вопроса подчеркивается в Решении Государственного Совета РФ по защите потребителей, см.: Кузьмин В. Указ. соч.

⁵ В подтверждение нашей позиции см.: Кудашев Ш.А. Указ. соч. С. 25–26.

государственных учреждений – приказов¹. Руководители (судьи) главнейших приказов были бояре и думные люди, а главными деятелями (должностными лицами) приказного управления – дьяки и подьячие, организующие государственное управление со всех территорий Московского государства². В сфере производства и потребления товаров, услуг с учетом возникновения новых потребностей населения к 1553 г. было создано 12 приказов «в сфере внутреннего устройства и благочиния», 10 – по государственному хозяйству, занимающиеся государственным регулированием отраслей сферы потребительского рынка на всей территории государства, а именно Приказы большого прихода столовых и счетных дел, ведавшие сбором налогов, таможенных пошлин, осуществляющие функции финансового контроля. С учетом развития экономики страны, формирования всероссийского рынка при расширении территории государства в XVII в. число приказов увеличилось с 44 в 1626 г. до 55 в 1698 г.³

Активно осуществлялась и антимонопольная деятельность государства. Начиная с XVI в., государством предпринимались различные меры по надзору за монопольным производством и распределением жизненно важных товаров и услуг, контролю над ценообразованием, борьбой с перекупщиками и спекулянтами в первую очередь для обеспечения экономической, общественной, продовольственной безопасности. Причем регулирование осуществлялось с помощью не только административных и экономических методов, но и методов общественного воздействия. Так, в 1601 г. из-за неблагоприятных погодных условий произошел неурожай хлеба, при первых признаках неурожая разыгралась хлебная спекуляция: крупные землевладельцы закрыли все свои склады, а перекупщики подняли цены хлеба в 30 раз. В этих условиях государство ввело запрет на винокурение и пивоварение с целью недопущения спаивания населения и массовых беспорядков, установило оптовые и розничные запасы хлеба и обязательные цены, а также наказания за их нарушение в виде штрафа и битья кнутом на рынках⁴.

В 1609 г. при осаде Москвы в городе наступил страшный голод, хлеботорговцы устроили стачку, скупив все запасы хлеба и не пускали других предпринимателей на рынки с целью увеличения цен на хлеб. Царь Василий Шуйский издал закон об обяза-

¹ Соловьев С.М. Указ. соч. С. 333–373.

² Анализ этой деятельности см. подробнее: Ялбулганов А.А. Зарождение государственного контроля в России во второй половине XVII–XVIII вв. : (ист.-правовое исслед.) // Государство и право. 2001. № 10. С. 89–97.

³ Погосян Н.Д. Формирование статуса счетной палаты Российской Федерации : (историко-правовые аспекты и некоторые современные проблемы) // Государство и право. 1998. № 4. С. 10–18.

⁴ Ключевский В.О. Афоризмы. Исторические портреты и этюды. Дневники. С. 109–110.

тельной продаже жизненно важных товаров и установил цены на них, однако административные меры были безуспешны, спекулянты продолжали взвинчивать цены. В этих условиях царь обратился к Патриарху Гермогену за помощью. В Успенском соборе было собрано народное собрание, на котором Патриарх произнес проповедь, а царь – речь о недопущении противоправной деятельности, скупки хлеба и подъема цен, кроме того, было объявлено, что Троице-Сергиев монастырь, обладавший значительными запасами хлеба, выставит на продажу хлеб в 5 раз ниже спекулятивной. Указанные общественные и экономические меры позволили добиться результата – торговцы испугались убытков, выбросили на рынок излишки продовольственных товаров по ценам монастыря и снабжение населения продуктами питания было восстановлено. Аналогичные события, связанные с неблагоприятными погодными условиями и эпидемиями происходили в 1654 и 1660 гг. и обеспечение населения жизненно важными товарами и услугами удалось установить с помощью совместных мер общественного воздействия с участием московского купечества, бояр и административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка, а именно: недопущение скупщиков на хлебные рынки, перепись запасов продовольствия, применение мер наказания в виде конфискации продовольствия и продажи его по фиксированным ценам¹.

На наш взгляд, особенность развития административно-правового регулирования и государственного управления в данной сфере в России, имеющего многовековую историю, заключалась в том, что она формировалась традиционно как многонациональное и в то же время централизованное государство, ее геополитическое положение делало страну и общество открытыми для восприятия как западноевропейского, так и азиатского опыта. В то же время, отличие России от стран Западной Европы в следующем: демократические реформы (отмена крепостного права, земская и судебная реформы и др.) начались в ней только с 60-х гг. XIX века².

Необходимо отметить, что в странах Западной Европы и в первую очередь на территории германских княжеств, развитию как правотворчества, так и правоприменения, в регулировании общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, услугами, способствовала универсальность отдельных германских торгово-правовых

¹ Там же. С. 115–117.

² Графский В.Г. Указ. соч.

институтов, сложившихся еще в период средних веков, благодаря многовековой практике правового регулирования торговли в германских, и прежде всего, в Ганзейских городах. Причем, значительную роль в указанном регулировании играли различные обычаи торгового оборота, как местные, так и универсальные, имевшие надтерриториальный и даже международный характер действия. Наибольшее количество таких нормативных актов (ярмарочные и биржевые уставы, постановления купеческих гильдий и др.), содержались в городских статутах Любека, Бремена, Гамбурга и других, благодаря многовековой торговой практике. На территории Германских княжеств в XVI–XVII вв. уже существовала стройная система таможенной администрации и коммерческих судов. Кроме того, проводимая Прусскими королями политика «просвещенного абсолютизма», направленная на создание благоприятных условий для местных купцов и производителей товаров и услуг, позволила создать эффективный механизм правового регулирования государственного управления в указанной сфере¹. И поэтому в правовом регулировании государственного управления в сфере потребительского рынка на данный период уже установились различные подходы в России и странах Западной Европы: с одной стороны доминирование абсолютной монархии над всеми сторонами общественной жизни и экономики, в законодательстве – публичного права над частным; с другой – развитие буржуазных отношений и предпринимательства, создавших классические формы либерализма в экономике, политике, праве, идеологии. Как подчеркивает В.Г. Графский, уже в тот период существовала полемика по применению «администрирования» чиновников и правового регулирования общественных отношений, основанного на торжестве законности, уважения к закону, принципе разделения властей и независимости суда².

Таким образом, не смотря на то, что в то время отсутствовали современные понятия «потребитель», «потребительский рынок», в России и других странах, начиная с момента зарождения товарного производства, осуществления торговой деятельности, оказания услуг населению, сформировалась система общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения защиты интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности граждан при осуществлении ими своих ма-

¹ Данный вывод, в частности, подтверждается исследованиями О.Л. Лысенко, которая на основе источников Германского права провела изучение нормативно-правовых актов регулирующих отношения в данной сфере, см.: Лысенко О.Л. Указ. соч. С. 14–34.

² Графский В.Г. Указ. соч. С. 14–22.

териальных и духовных потребностей, а также общественной, экономической, экологической, продовольственной безопасности государства, которую мы определили как сферу потребительского рынка¹.

Изучение как древнерусских источников права, так и исследований ученых показывают, что в IX–XVII вв. Россия являлась частью мировой системы торговли и оказания услуг, как со странами Европы, так и Азии, включая страны Средиземноморья, Северного и Балтийского морей. Для осуществления административно-правового регулирования общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, услугами в ней была создана система законодательных актов, начиная с договоров русских князей и оформившись в виде кодифицированного нормативного акта Соборного Уложения 1649 года². Причем нормами права того периода были определены основные понятия в сфере потребительского рынка – «торговля», «ремесло» и ряд других. Именно защите общественного торга, ярмарочной и рыночной торговли и безопасности граждан при осуществлении потребления уделялось огромное значение со стороны государства с целью недопущения дестабилизации обстановки, обеспечения общественной, экономической и продовольственной безопасности. Были даны и квалифицированы основные правонарушения в сфере торговли и оказания услуг потребителям, такие как незаконная торговая деятельность и незаконное производство алкогольной продукции, причинение вреда жизни и здоровью населения путем предоставления товаров и услуг, несоответствующих требованиям безопасности, обман потребителей. Так обманы потребителей в весе либо в качестве товара, торговое мошенничество рассматривались как вид мошенничества, то есть хищение путем обмана или злоупотребления доверием «татьба» – воровство. И это понятие необходимо перенести в современное российское законодательство. Сформировалась и система государственных органов, регулирующих правоотношения в сфере потребительского рынка, одной из функций которой было рассмотрение жалоб граждан-потребителей, выявление и пресечение правонарушений, проведение судебных разбирательств по ним. Причем одним из важнейших направлений деятельности органов власти и управления являлась профилактика правонарушений в сфере потребительского рынка именно в местах общественного торга, на рынках, базарах и ярмарках,

¹ Пантелеев В.Ю. Потребительский рынок в Российской Федерации...

² См.: Соловьев С.М. Указ. соч. С. 35–373.

стимулирование честной торговли, применение административных мер и мер общественного воздействия при выявлении торговых обманов.

2.2. Административно-правовое регулирование общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг и выполнения работ в России в XVII–XX вв.

Исследуя процесс возникновения общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения защиты интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности граждан при осуществлении ими своих материальных и духовных потребностей, а также общественной, экономической, экологической, продовольственной безопасности, которую мы обозначили как сферу потребительского рынка, и их правовую регламентацию, мы уже отмечали взаимосвязь политических, экономических, социальных и правовых явлений, что в полной мере относится к дальнейшему развитию правоотношений в этой сфере. При анализе данных правоотношений в России и странах Западной Европы было подчеркнута влияние на них уровня экономического и правового развития. Так, вследствие отсутствия вольных городов в России купцы и ремесленники не обладали привилегиями и корпоративной обособленностью от остальных социальных групп. При этом государство и церковь были с одной стороны активными участниками таких отношений, а с другой – обеспечивали защиту общественного торга, правильность и единообразие мер и весов, общественной, экономической и продовольственной безопасности от явлений противоправного характера.

Еще одним важным фактором, существенно влияющим на развитие правоотношений в сфере потребительского рынка в России, явилось отставание ее экономики от экономик стран Западной Европы, которое в силу ряда внешних и внутренних условий обострилось в XVII в. В результате Россия оказалась заблокирована от основных морских торговых путей, а государство стояло на грани потери политической и экономической самостоятельности и могло превратиться в отсталую колонию более развитых в военном и промышленном отношении государств. В связи с этим главной задачей Петра I

в период образования Российской Империи в конце XVII – начале XVIII вв. была реорганизация государственного аппарата, укрепление государственного строя и экономики, развитие промышленного производства¹.

Именно развитие общественных отношений в сфере потребительского рынка, связанное с появлением мануфактурного производства в различных отраслях промышленности, ростом товарности сельского хозяйства, формированием единого всероссийского рынка и системы внешней торговли с одной стороны и усиление правового регулирования этой сферы с помощью публично-правовых норм, и в первую очередь полицейского права, – с другой явились, на наш взгляд, знаковыми процессами в политической и социально-экономической жизни России того периода.

Помимо этого, важнейшей задачей данного периода развития Российского государства стало дальнейшее законодательное оформление специализации правового регулирования, которое началось, как мы уже отмечали, еще в Древней Руси вместе с созданием нормативных актов псковских, новгородских, киевских, московских князей и учреждением специализированных государственных органов с целью их эффективного правоприменения. Учитывая, что система эффективного механизма правового регулирования должна включать не только разумное правотворчество, но и четкое и оптимальное правоприменение, исполнение законов, важно создание именно специализированных правоохранительных органов, одной из задач которых было обеспечение общественной, экономической, продовольственной безопасности государства и личной безопасности граждан в сфере потребительского рынка.

Термин «полиция» пришел к нам из эпохи античности. Аристотель в своем учении о государстве под словом «*politia*» подразумевал не только форму государства, но и управление государственными делами. В аналогичном смысле термин «полиция» перешел в латинский язык, а вместе с рецепцией римского права стал использоваться в средневековой Европе. В Риме в полицейскую деятельность входили вопросы общественной и продовольственной безопасности, например, доставка населению хлеба, надзор за проведением зрелищ и др. С установлением абсолютизма в западноевропейских странах была выработана и вошла в норму практика регулирования государством всех без исключения сторон общественной жизни. Под полицией стали понимать управление внут-

¹ Важность проведения таких реформ отмечают В.Ф. Яковлев и Г.Ю. Семигин, см.: Семигин Г.Ю., Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 196–206.

ренными делами государства, и в первую очередь в сфере безопасности и благосостояния населения. И уже в этот период к деятельности полиции в обязательном порядке относились забота о народном продовольствии и здравии, об удовлетворении культурных потребностей, контроль за осуществлением торговли и работой промышленности, оказанием услуг в области строительства, путей сообщения и др. Необходимо отметить особую роль полицейской деятельности в сфере потребительского рынка, связанную с профилактикой правонарушений в области общественной торговли и здоровья населения, заботы о народном благосостоянии, снабжении продовольствием, обеспечения комплекса общественной, экономической, продовольственной безопасности. Так необходимость включения в полицейскую деятельность в сфере потребительского рынка подчеркивал и один из основателей теории правового государства Г.В.Ф. Гегель: «Полиция должна заботиться об уличном освещении, строительстве мостов, установлении твердых цен на товары повседневного потребления, а также о здоровье людей»¹.

В XVIII в. окончательно закрепились концепция полицейской деятельности, основанной на обеспечении общего благосостояния и безопасности при удовлетворении гражданами материальных и духовных потребностей. Под благосостоянием понимается легкость добывания средств существования при условии, что индивид при осуществлении этой деятельности будет придерживаться буквы закона, а под безопасностью – такое состояние общественной жизни, при котором любой законопослушный гражданин не опасался бы за свое имущество и жизнь. При этом положение лица составляет частную, а государства – общественную безопасность. Необходимо отметить, что в этот же период как в теории, так и практике уже возникают споры о регулировании экономической деятельности государства, в том числе в сфере производства и потребления материальных и духовных потребностей населения с помощью норм полицейского права и деятельности полиции. И изучение опыта оптимизации этого регулирования крайне актуально сегодня с учетом концепции ряда политиков и экономистов в России об ограничении регулирования экономики со стороны государства и исключения этих функций в МВД РФ.

С XVII по XX век в России полицией или полицейской деятельностью считалось осуществление всяких функций и полномочий, направленных на обеспечение безопас-

¹ Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 267.

ности и благосостояния общества во всех сферах управленческой деятельности государства и его органов, в том числе относящихся, по нашему мнению, к сфере потребительского рынка: «забота о народном продовольствии», контроль за состоянием торговли и промышленности, строительства, путей сообщения, «забота о народном здравии и нравственности», культуры, искусства и ряд других¹.

Как мы уже отмечали выше, нормы полицейского права появляются в Российском праве одновременно с возникновением централизованного государства, однако полицейское законодательство начинает складываться со второй половины XVII в., когда в России формируется абсолютная монархия. Источниками полицейского права в XVII в. служили, в основном, акты комплексного характера (Соборное уложение 1649 года, Новоуказные статьи 1669 года, указы воеводам и т.п.). Одновременно начинают появляться и специализированные акты, регламентирующие отдельные направления полицейской деятельности (Наказ о градском благочинии 1649 года). В первой четверти XVIII в. при Петре I происходит формирование законодательных основ полицейского права, что было связано с завершением процесса становления абсолютной монархии в России и сосредоточения всей полноты власти в руках государя².

В начале XVIII в. очевидное отставание России от ведущих Западноевропейских государств, в первую очередь в производстве товаров и услуг для населения, обеспечения при этом необходимого минимального уровня жизни для его большей части, на взгляд диссертанта, вынудило государство принять ряд экстренных мер, которые способствовали не только улучшению потребления материальных, но и духовных благ (образование, культура), и безопасности населения (здравоохранение, санитарно-эпидемиологический и ветеринарный надзор). И здесь опять во взаимосвязи стране требовались коренные реформы в политической, социальной и экономической жизни и единственным инициатором преобразований того времени в ней могло быть только государство в лице монарха, так как общество не выработало внутри себя других институтов, которые могли бы оказывать влияние на развитие страны, в отличие от ряда западноевропейских стран, где наряду с государством основными источниками прогресса выступали такие субъекты социального действия как стабильная банковская система, различные ассоциации производителей (например, гильдии купцов, корпорации ремес-

¹ Некрасов В.Ф., Полубинский В.И. МВД России : энцикл. М., 2002. С. 417–423.

² См. подробнее: Графский В.Г. Указ. соч.

ленников, цеховые организации, торговые дома), сформировавшийся класс крупных, средних и мелких собственников. Обеспечивая развитие общества, они активно участвовали в правовом регулировании как сферы производства и обеспечения качества и безопасности продукции, так и потребления населением материальных и духовных благ. В России необходимо было не только создать условия для указанных преобразований, но и для появления общественных сил, заинтересованных в этих преобразованиях, так как аристократия, ставшая непосредственным орудием власти монарха, не отличалась тягой к реформам, а класс промышленной и торговой буржуазии еще не был сформирован. Именно поэтому Петр I наряду с проведением экономических реформ, используя опыт и идеологию западноевропейских полицейстов, начал строительство «регулярного» государства, реформировал систему органов государственной власти и регламентировал все сферы общественной жизни¹.

В первой четверти XVIII в. начинается создание регулярных правоохранительных органов по европейскому образцу, а в российском праве – использоваться термин «полиция», на длительное время заменивший русское «благочиние». В этих условиях происходит формирование законодательных основ полицейского права, определяются его основные направления, формы и методы, в том числе в сфере потребительского рынка, и в первую очередь касающееся обеспечения безопасности производства и торговли товарами, услугами, жизни и здоровья населения².

Это отмечают и современные административисты. Ю.А. Тихомиров, критикуя позицию К.С. Бельского, отмечает правильное понимание А.И. Елистратова³ по разграничению отношений между полицейским и административным правом по публично-правовым отношениям в области государственного управления хозяйственных сфер⁴. К.С. Бельский акцентирует внимание на контрольно-надзорной функции полицейского права (санитарный и экологический надзор, обеспечение благосостояния граждан и других функции полицейской деятельности в сфере потребительского рынка), и ограничивает его от управленческого⁵. Н.Н. Ефремова рассматривая идеи Ю.С. Витте, П.А. Столыпина, В.Н. Лешкова по соединению сильной центральной власти с самоуправлением

¹ Данный вывод подтверждается, в частности, свидетельствами того периода, см.: Ключевский В.О. Афоризмы. Исторические портреты и этюды. Дневники. С. 163–169.

² В подтверждение нашей позиции см. более подробно: Фойницкий И.Я. Указ. соч. С. 163–283.

³ Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1917. С. 1–67.

⁴ Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса. С. 5–14.

⁵ См. подробней: Бельский К.С. Фемология административного права. Смоленск, 1995.

на местах отмечает, что полицейское право – основное звено управленческой деятельности, связанное с удовлетворением потребностей людей в том числе жилищных, образовательных, культурных и т.д.¹ Несмотря на эту полемику, все современные ученые высоко оценивают роль полицейского права по повышению эффективности правового регулирования государственного управления как в научном, так и в практическом плане².

Изменения и реформы, связанные с общественным и государственным строем в России в XVIII в., привели к изменению нормативно-правовой базы российского полицейского законодательства. Основным видом источников полицейского права становятся законодательные акты: 1) указы – наиболее распространенная и важная форма законодательных актов; 2) манифесты – законодательные акты, издаваемые по торжественным или наиболее важным вопросам общественной жизни и государственного управления; 3) регламенты и учреждения – учредительные акты ведомств, отвечающих за определенные сферы государственного управления, регламентирующие их структуру, компетенцию и т.д.; 4) уставы – акты, регламентирующие какую-либо часть государственного управления или материального права (например, Таможенный 1755 года, Благочиния 1782 года, Цехов 1799 года и др.). Кроме указанных правовых актов источниками полицейского права в XVIII в. служили: 1) инструкции, пункты, указы – узаконения, адресованные должностным лицам (полицмейстерам, губернаторам и др.), определяющие основные направления их деятельности и полномочия; 2) «высочайше утвержденные» доклады различных ведомств и решения Сената; 3) жалованные грамоты и привилегии (например, национальным или торговым объединениям)³.

В XVIII в. наука полицейского права из стран Западной Европы получила практическое и теоретическое внедрение в России, где в начале века (1733 г.) были созданы регулярные полицейские органы, согласно Указу от 25 мая 1718 г.⁴ в столице России – Санкт-Петербурге, Москве (1730 г.), в 1733 г. согласно Указу от 23 апреля 1733 г. «Об

¹ Ефремова Н.Н. Судебные реформы в России. Традиции, новации, проблемы // Государство и право. 1996. № 11. С. 85–91.

² См., например: Бельский К.С. Видный ученый-административист и государствовед В.Ф. Дерюжинский : (к 150-летию со дня рождения) // Государство и право. 2011. № 11. С. 85–94.

³ См. более подробный анализ: Омельченко О.А. Кодификация русского права в XVIII веке: формы и тенденции // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). С. 63–83; Баранов В.М., Демичев А.А. Правовая природа Свода законов Российской Империи в свете истории и теории систематизации нормативных актов // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). С. 42–50.

⁴ ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 5. № 3203.

учреждении полиции в городах»¹ – в крупных городах. С 1775 г. согласно изданному «Учреждению для управления губерний Всероссийской Империи» от 7 ноября 1775 г.² была создана регулярная полиция в сельской местности и уездных городах. Полицейская деятельность по правовому регулированию в сфере потребительского рынка получила свое первоначальное развитие в Санкт-Петербурге и Москве в силу особенного правового положения и политико-административного значения, концентрации объектов торговли и оказания услуг населению в столичных городах. В 1718 г. в Санкт-Петербурге было организовано Генерал-полицейское управление, которое согласно Инструкции по функционированию осуществляло архитектурно-строительный надзор (пункт 2), надзор за чистотой улиц (пункты 3, 6), «чтобы торговцы не продавали съестных припасов недоброкачественных, а тем более вредных для здоровья», «чтобы меры и веса были верные, чтобы цены на припасы объявлялись умеренные» (пункт 5), искореняло притоны разврата и игорные дома, охраняло народное здравие (пункт 9)³. С 1721 г. функции полиции в соответствии с положениями главы X Регламента или Устава Главного Магистрата от 16 января 1721 г.⁴ в сфере потребительского рынка окончательно оформились как выявление, пресечение, профилактика правонарушений в финансовой, строительной сферах и сфере оказания услуг, наблюдение за производством торговли, охрана здоровья и предупреждение болезней.

Необходимо отметить, что анализ указанных нормативных актов показывает, что с утверждением абсолютной монархии в России происходило усиление вмешательства государства в экономическую деятельность, детальная регламентация различных областей сферы торговли и производства товаров, услуг, причем правонарушения в указанной сфере в теории полицейского права были отнесены первоначально к правонарушениям против порядка управления⁵.

Еще одним важным выводом, на наш взгляд, является тот факт, что, осуществляя регулирование указанной сферы с помощью полицейского надзора, государство не только обеспечивало неукоснительное исполнение принятых постановлений, но и за-

¹ ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 9. № 6378.

² ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 20. № 14392.

³ Высоцкий И.П. Санкт-Петербургская столичная полиция и градоначальство, 1703–1903. СПб., 1903. С. 10.

⁴ ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 6. № 3708.

⁵ Наш вывод, в частности, подтверждается исследованиями других ученых, см.: Погосян Т.Ю. Указ. соч.; Бельский К.С. Полицейское право.

щищало предпринимателей (торговых людей и промышленников) от незаконных притеснений чиновников различных уровней, стимулировало нормальное функционирование их деятельности. В тоже время, предоставляя предпринимателям экономические привилегии и предопределяя развитие производства и торговли товарами и услугами, как одного из главных направлений в прогрессивном преобразовании государства, Петр I требовал от них обязательного производства качественных товаров, соблюдения надлежащего состояния мер и весов¹. Сенатский Указ от 18 июня 1718 г., определяя полномочия полиции, среди прочих обязанностей вменял ей следить за тем, «чтобы каждый продавец имел меры и вес прямые, за орлом, и чтоб отнюдь в меры и весы в неорленные никто не продавали, в лавках кроме тех мер и весов иных никаких не держали. А ежели у кого явиться фальшивая мера и весы, оный будет жестоко штрафован»². Причем, в случае выявления нарушения наказанию подвергались не только торговые работники и владельцы, в чьих предприятиях обнаруживались «неорленные меры и весы», но и должностные лица, в обязанности которых входило следить за их состоянием. Существование указанных норм не только в российском, но и в германском праве³ и их эффективное применение свидетельствует о необходимости рассмотрения вопроса по включению в современное законодательство мер по привлечению данной категории должностных лиц к ответственности за халатность, что явилось бы эффективным средством контроля и надзора не только над предпринимателями, но и чиновниками и уменьшения уровня коррупции.

В 1741 г. Постановлением Сената в Санкт-Петербурге была учреждена специальная торговая полиция и определены общие правила надзора полиции за данной сферой деятельности: 1) установление таксы на съестные припасы и стройматериалы; 2) наблюдение за ценами; 3) надзор за качеством продуктов и товаров; 4) чистота на рынках; 5) принятие мер к прекращению незаконной торговли; 6) искоренение корчемства; 7) надзор за мерами и весами; 8) соблюдение в местах торговли порядка и правил благочиния. Согласно Постановлению наблюдение за осуществлением данной деятельности осуществляли особые офицеры⁴. Кроме того, в дополнение к инструкции по функцио-

¹ Данный вывод подтверждается, в частности, свидетельствами того периода, см.: Ключевский В.О. Афоризмы. Исторические портреты и этюды. Дневники. С. 191–200.

² ПСЗРФ. Собр. 1. Т. 5. № 3203, 3210.

³ Лысенко О.Л. Указ. соч. С. 27–31.

⁴ Высоцкий И.П. Указ. соч. С. 33.

нированию полиции с 1717 г. она осуществляла надзор за благоустройством, пресечением азартных игр, с 1771 г. – запрещенных лотерей. С 1811 г. к функциям полиции добавлен ветеринарный и санитарный надзор, осуществляемый врачебно-полицейскими комитетами. Таким образом, с целью создания эффективного правового регулирования в Санкт-Петербурге были разработаны и приняты нормативные акты по контролю данной сферы, и в рамках единого органа – Генерал-полицейского управления созданы специализированные подразделения полиции по его обеспечению¹.

Развитие промышленности, торговли и оказания услуг требовало от государства совершенствования законодательства, регулирующего сферу потребительского рынка, четкости формы и содержания норм права для их эффективного правоприменения. Примером такого законотворчества по регламентации общественных отношений в сфере потребительского рынка является «Регламент или Устав Главного Магистрата» (1721 г.), который в главах X «О полицейских делах», XI «О купечестве и мануфактурном деле», XII «О поборах», XIV «О власти Магистратской», XVII «О ярманках», XVIII «О биржах или о схожих местах», XIX «О маклерах или о торговых сводчиках» конкретизировал вопросы ее регулирования². Во время правления Екатерины II (1762–1796 гг.), несмотря на существенное развитие промышленности (увеличение числа фабрик с 984 до 3161) и торговли (включение во внутреннюю торговлю новых земель и соответствующая отмена таможенных пошлин), дворянского предпринимательства в агропромышленном секторе, уничтожение государственной монополии в сфере торговли и промышленности, легализации частной собственности на средства производства, переориентации промышленности с военных заказов на удовлетворение потребностей населения в товарах и услугах (что привело к значительному расширению объемов их реализации внутри России), предоставление предпринимателям определенной экономической свободы, именно наличие жесткой административной системы в лице абсолютной монархии и крепостного права, а так же отсутствие полностью сформировавшегося и осознавшего свои политические задачи класса промышленной и торговой буржуазии и либеральной идеологии, не позволило провести продвижение реформы по совершенствованию правового регулирования в сфере потребительского рынка с использованием комплексного подхода по примеру стран Западной Европы.

¹ История борьбы с экономическими преступлениями в России. С. 11-15.

² ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 6. № 3708. С. 296–301.

В то же время политика просвещенного абсолютизма, проводимая при Екатерине II, позволила внедрить в российское общество идеи теории «естественного права», равенства прав и свобод всех граждан, главенства законов и принцип разделения властей, произвести реформирование местного самоуправления. И здесь интерес представляет опыт формирования единой системы объединяющей как государственное управление, так и муниципальное.

Так реформа 1775 г. вводила двухуровневую систему управления: губернии и уезды. В стране было образовано 50 губерний, в основу территориального деления был положен принцип учета количества населения (300-400 тысяч жителей), главой администрации назначался губернатор, а исполнительным, распорядительным и полицейским органом в губернии становилось губернское правление¹.

Здесь нам интересен и опыт государственного управления на основе уставов городского и уездного управления, вытекающих из Магдебургского или немецкого права, сложившегося в эпоху средневековья, и опубликованного в 1785 г. как Жалованная грамота городам. Так, в городах учреждалось городское общество, названное мещанством, состоявшее из купцов и промышленников разного рода, которому предоставлялись права на промыслы. Из выбранных горожанами должностных лиц составлялся магистрат и общая городская дума, которые осуществляли основное регулирование в сфере потребительского рынка: 1) прокормление и содержание городских жителей; 2) наблюдение порядка и благочиния; 3) обеспечение города привозом необходимых припасов; 4) заведение нужных городу площадей, пристаней, амбаров, магазинов; 5) приращение городских доходов, сбор налогов, выполнение казенных повинностей; 6) разрешение сомнений и недоумений по ремеслам и гильдиям; 7) благоустройство города. Надзор за городским самоуправлением осуществлял губернатор.

Кроме того, Жалованной грамотой определялись и права общественных организаций в отношении их членов, в том числе по надзору за правилами торговли, оказания услуг, обеспечения качества и безопасности продукции. Так в статье 123 «Ремесленное положение» давалось определение ремесленным цехам, ремесленным управам, правам и обязанностям должностных лиц этих организаций, делегировались определенные госу-

¹ Некрасов В.Ф., Полубинский В.И. Указ. соч. С. 417.

дарственные полномочия (например, в области обеспечения качества продукции – личное клеймение), устанавливались запреты (например, всем ремесленникам вступать в гильдии иностранных государств, отдавать в них учеников, вносить в них свои деньги). Таким образом, поощрялось правомерное поведение купцов, ремесленников и других лиц в сфере производства и торговли товарами, услугами по обеспечению качества и безопасности продукции, уплате налогов. Государство позволяло приобретать предметы роскоши и услуги для того, чтобы подчеркнуть общественную значимость лица, запретить определенные виды наказаний в отношении его и членов его семьи, стимулировать развитие промышленности и торговли. Так пункты 104 и 105 определяли, что в первой гильдии поощрялось производить торги, заниматься оптовой торговлей, иметь фабрики, заводы, морские суда, пунктом 106 дозволялось ездить по городу в карете парой, пунктом 107 члены первой гильдии освобождались от телесных наказаний. Интересен опыт применения норм, содержащихся в статьях 80–91, регламентирующих личные выгоды городских обывателей или мещан, статьях 92–119, определяющих гильдии и гильдийские выгоды и статьях 120–122 – выгоды цеховые.

В дальнейшем при проведении реформ за основу были также взяты унифицированные нормы принятого в Пруссии в 1794 г., Земского права (Ландрехта), в котором был создан комплекс норм права, регулирующих взаимоотношения между производителями и потребителями материальных благ, осуществляющих поддержку государством, гильдий и купеческих корпорации, основ цехового строя германских городов вплоть до запрета занятия торговой деятельностью вне них, делегирование им части государственных полномочий по правовому регулированию и ответственности указанных общественных организаций за недобросовестную торговлю, оказание услуг их членов перед государством, обществом и рядовыми потребителями, предусматривающих обязательное ведение торговой документации и соблюдение принципа публичности, то есть общественного контроля в сфере торговли и оказания услуг¹. Правовой анализ норм права того периода показывает пример оптимального взаимодействия органов местного самоуправления и общественных организации предпринимателей и разграничение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления, направленного на повышение эффективности регулирования государственного управления в

¹ Анализ этого правового регулирования подробнее см.: Лысенко О.Л. Указ. соч. С. 29–30.

сфере потребительского рынка. С учетом позиции руководства нашей страны по деконцентрации государственного управления, передаче ряда функций в образовании, здравоохранении, торговле и некоторых других областях сферы потребительского рынка государственным органам субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления или делегирование государственных полномочий общественным организациям, необходимо использование опыта проведения этих реформ в России на различных этапах развития страны, а также стран Западной Европы и США, что нами будет подробно рассмотрено в следующих главах.

С целью регулирования сферы торговли и оказания услуг еще более активно начинают применяться в комплексе как экономические, так и административные методы, в том числе введение различных таможенных тарифов, а также бойкот товаров. Так, развивая экономику России, еще Петр I полагал, что страна должна закупать за рубежом все, что не может производить сама, независимо от страны производителя. В соответствии с этим принципом был составлен таможенный тариф 1724 г., по которому отечественный производитель был защищен от конкурентов торговыми пошлинами. В дальнейшем при распространении в Европе идей фритрейдеров, то есть сторонников свободной торговли, западноевропейские страны начали отказываться от покровительственных тарифов и торговых договоров с целью обеспечения себя поставками дешевого сырья. К такой торговой политике в середине XIX в. присоединилась и Россия, принявшая в 1857 г. новый тариф, которым существенно снизила таможенные пошлины с 24,3% до 17,6%. А в 1869 г. пошлины были сокращены до 12,8%. Между тем, после экономического кризиса 1873 г. начался обратный процесс и западно-европейские страны снова ввели высокие тарифные ставки. Это вынуждена была сделать и Россия в 1877 г., повысив тарифы до 17% от стоимости товара и требуя их оплаты золотой монетой. Уже в 1888 г. с целью защиты отечественного производителя министерство финансов разработало правительственную программу и повысило пошлину на ряд товаров до 33% от их стоимости¹. Таким образом происходило регулирование как внешней, так и внутренней торговли по различным категориям товаров с целью развития российского производства и этот опыт интересен нам в связи с вступлением Российской Федерации в ВТО.

¹ Анализ применения экономических мер см.: Новиков К. Оборона от оборота // Коммерсантъ. Деньги. 2006. № 49. С. 110–111.

Кроме того, в этот период развития административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка имела место и практика эффективного применения мер общественного воздействия при осуществлении наиболее важных функций государственного контроля, которая интересна и в настоящее время. Так, Указом о вине 1781 г. торговый обман при отпуске и продаже вина оптом и в розницу, наказывался запретом его дальнейшей продажи, конфискацией и штрафом, но дополнительно мерой общественного воздействия являлось вывешивание в общественных местах и на других винных магазинах имени правонарушителя. На наш взгляд, применение мер общественного воздействия, с участием СМИ и Интернет-сети, в том числе на сайтах контрольных и надзорных органов, общественных организаций потребителей и предпринимателей, публикация в них достоверной информации о некачественных товарах и недобросовестных предпринимателях, является эффективной мерой в борьбе с нарушениями законодательства в сфере потребительского рынка и обеспечения прав, интересов, защиты жизни и здоровья населения. Еще один пример разграничения полномочий между центральными и местными органами власти и их взаимодействия с общественностью: при определении цен на продовольственные товары и стройматериалы полицмейстерскими канцеляриями и конторами в обязательном порядке цены согласовывались с органами местного самоуправления, магистратами и ратушами, а в Санкт-Петербурге – с Сенатом, Верховным тайным советом и Кабинетом, и после утверждения публиковались для всеобщего обозрения в Санкт-Петербургских ведомостях.

Дальнейшее развитие промышленности и торговли, рост городского населения поставили перед российским государством задачу совершенствования административно-полицейского аппарата в соответствии с новыми условиями. Для решения этой проблемы 8 апреля 1782 г. издан «Устав благочиния или полицейский»¹, согласно которому создавался новый городской административно-полицейский орган – управа благочиния или полицейская. Однако управление полицией находилось под общим руководством губернаторов и единого центрального органа управления полицией в России не существовало. Определялись ее задачи и компетенция в сфере потребительского рынка. Так, согласно данному Уставу преступные нарушения в сфере торговли подразделялись на два вида: 1) против торговли; 2) против общенародного здоровья. К первой группе со-

¹ ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 21. № 15379.

гласно ст. 231 относились привоз или отвоз запрещенного, беспошлинный привоз или отвоз товара, лихва, обман в торговле, перекуп товара; ко второй в соответствии со статьей 232 – разнос заразы и продажа испорченного запаса пропитания. Причем, наказания за эти преступления назначались, в зависимости от суммы ущерба и повторности совершения правонарушения¹.

Учитывая важность соблюдения общественного спокойствия, недопущения массовых беспорядков и обеспечения населения необходимыми товарами и услугами, особое внимание было уделено государственному регулированию цен на продовольствие. Так после пожара в 1736 г. в Санкт-Петербурге Главной полицмейстерской канцелярии было предписано объявить хлебным торговцам не продавать товары и продовольствие под угрозой штрафа и конфискации имущества по ценам выше, чем в прейскуранте, а после пожара 1737 и 1738 гг. под угрозой ссылки виновных на каторгу и конфискации товаров в целях регулирования товарооборота и поддержания разумных цен на продовольствие и другие жизненно важные товары суровому наказанию подлежали и недобросовестные перекупщики. Указом 1725 года запрещалась под угрозой конфискации и битья кнутом скупка хлеба перекупщиками по дороге в Санкт-Петербург, а в самом Санкт-Петербурге – продовольствия, фуража, лесоматериалов и др. Кроме того, устанавливая строгий контроль за осуществлением торговых операции и торговли только в установленных для этого местах – хлебных, мясных, рыбных, сенных и других рядах, рынках и специальных палатках, полиция надзирала за соблюдением правил санитарной гигиены и контролем за ценами в торговле, и в первую очередь, продовольствием, целесообразным и эстетическим размещением торговых рядов и лавок, обеспечивала выявление, изъятие и уничтожение испорченных съестных припасов. Таким образом, в комплексе происходило как законодательное закрепление административно-правового регулирования сферы потребительского рынка, так и эффективное его правоприменение с целью обеспечения общественной, экономической, продовольственной безопасности.

Продолжение теоретического и практического развития науки полицейского права в сфере потребительского рынка произошло при проведении реформ государственного управления в царствование императора Александра I и организации согласно «Манифеста об учреждении министерств» 8 сентября 1802 г. МВД Российской империи², а в 1811

¹ Там же.

² ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 27. № 20406.

г. по примеру Франции – Министерства полиции¹. Она получила окончательное оформление в России благодаря крупнейшему государственному деятелю первой половины XIX в., министру внутренних дел В.П. Кочубею и руководителю канцелярии МВД М.М. Сперанскому, которые не только впервые в истории России создали единую систему органов МВД и полиции, но и внесли большой вклад в развитие теоретической науки государственного управления и полицейского права.

Образование министерств усилило централизацию государственной власти, повысило оперативность управления, определило персональную ответственность за принятие управленческих решений руководителями и исполнителями по конкретным вопросам, соединило в единую управляющую систему центральные и местные органы государственного управления². Так на министерство коммерции возлагалась задача управления производством и реализацией товаров, на министерство просвещения – образованием и культурой, МВД Российской империи – контроль за осуществлением производства, торговли товарами, оказания услуг, обеспечения общественной, экономической, продовольственной безопасности государства, а также личной безопасности граждан³, причем активное участие МВД Российской империи в правотворчестве и правоприменении в этой сфере продолжалось вплоть до 1917 г. Этот опыт, на наш взгляд, может быть применен при совершенствовании системы государственного управления, в том числе вопросов централизации и децентрации, уточнения компетенции федеральных органов государственной власти и государственных органов субъектов Российской Федерации на современном этапе⁴.

М.М. Сперанский, продолжая работу по совершенствованию структуры государственных органов и государственного управления, отмечал недостатки административного управления в России, которые, на взгляд диссертанта, характерны для него и в современной Российской Федерации. Так во «Введении к Уложению государственных за-

¹ ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 21, отд. 1. № 24687.

² В подтверждение нашей позиции см.: Щепетев В.И. Указ. соч. С. 238.

³ Манифест от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении Министерств» // ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 27. № 20406. С. 243-248.

⁴ Наша позиция в частности подтверждается, см., например: Баженова Т.М., Кодан С.В. Свод законов Российской Империи в деятельности Российского государства по упорядочению законодательства // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). С. 23–42; Чайка Ю. Министерство юстиции и российская государственность – понятия неразделимые // Хозяйство и право. 2002. № 9. С. 3–13; Ярцев А.А. Земство в зеркале административной юстиции дореволюционной России: источники для изучения // Рос. юстиция. 2011. № 10. С. 46; Сазанкова О.В. Правительствующий Сенат Российской империи как высший судебный орган в конце XIX – начале XX века // Рос. правосудие. 2011. № 10 (66). С. 107–110.

конов»¹ он формулирует следующие недостатки министерской реформы: недостаточная ответственность министров перед верховной властью, неопределенность функций вводимых структурных подразделений, различных по объему, разделение компетенции, ее неточность и несоразмерность, недостатки правовой регламентации. Организация исполнительной власти должна осуществляться «не с чистого листа и не по чьей-то воле, а под влиянием объективной реальности», что бы «в разделении дел государственных ввести более соразмерности, установить в производстве их более единообразия, сократить и облегчить их движение, означить с точностью пределы масти и ответственности и тем самым доставить порядку исполнительному более способов к скорому и более точному исполнению»². Анализ норм права того периода позволяет сделать вывод о том, что к регламентации организации управленческой деятельности необходимо подходить системно и органично, обеспечивая взаимоувязку и взаимодействие исполнительных структур, их правового статуса, методов и форм работы с новой структурой экономики, с учетом социальной и культурной среды, новым статусом уже не управляемых, а регулируемых объектов. По мнению диссертанта и в современной России такому подходу, несомненно, способствовало бы принятие интегрированных нормативных актов по вопросам организации исполнительной власти³.

Дальнейшее развитие наука полицейского права получила в трудах И.Я. Андреевского, Н.Г. Бунге, А.В. Антоновича, В.Ф. Дерюжинского⁴ и других ученых. Теоретической наукой была дана следующая формулировка содержания полицейского права как изучение тех «отраслей государственной и общественной деятельности, которые направлены к обеспечению наиболее благоприятных условий культурного развития народа. Понятие это охватывает, с одной стороны, возможно более широкое и всестороннее развитие материальных и духовных сил общества, а с другой стороны, возможно более полное удовлетворение разнообразных потребностей материального и духовного

¹ Сперанский М.М. Юридические произведения / под ред. В.А. Томсинова. М., 2008. С. 371–432.

² Там же. С. 371–372.

³ В подтверждение указанной позиции мнение о такой взаимосвязи и необходимости аналогичного подхода высказывается, в частности, в работах Ю.А. Тихомирова, Т.М. Баженовой, В.М. Баранова, В.Г. Графского, С.В. Кодана, С.В. Алексева, С.В. Игнатъевой и др.: Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) : к 175-летию Свода законов Российской Империи : материалы Междунар. круглого стола / под ред. В.М. Баранова, В.Г. Графского, С.В. М. ; Н. Новгород ; Екатеринбург, 2008. 477 с.; Алексеев С.В. Указ. соч.; Игнатъева С.В. Государственное регулирование предпринимательской деятельности в России.

⁴ См.: Андреевский И.Е. Указ. соч.; Бунге Н.Г. Указ. соч.; Антонович А.Я. Указ. соч.; Дерюжинский В.Ф. Полицейское право.

существования отдельных членов его»¹. Основной задачей государства и общества, по определению полицейского права, было «обеспечить условия благоприятного развития этих обоих видов общественного и индивидуального благосостояния», в то числе при производстве и торговле товарами, оказании услуг и выполнении работ, связанных как с материальным, так и с «духовно-интеллектуальным» потреблением².

Таким образом, по нашему мнению, согласно данных определений, полицейское право регулировало общественные отношения в сфере удовлетворения материальных и духовных потребностей общества в целом и его членов, безопасность населения при осуществлении потребления, включая экономическую, общественную и продовольственную, что соответствует регулированию общественных отношений в сфере потребительского рынка, причем они носили административный характер³.

Наука полицейского права определяла не только систему регулируемых общественных отношений, его объектов и субъектов, методов регулирования, но содержала полный систематизированный перечень нормативных актов, регламентирующих деятельность полиции в этой сфере, что с одной стороны повышало компетентность и эффективность регулирования этих отношений полицейскими чиновниками и другими государственными служащими, с другой – улучшало знание полного перечня своих прав и обязанностей гражданами страны по данному направлению деятельности государственных органов.

Повышению эффективности правового регулирования государственного управления в сфере потребительского рынка, на наш взгляд, способствовала систематизация и составление проектов гражданского, торгового, уголовного уложений, успешное проведение кодификации законодательства. По нашему мнению, именно изучение правовых систем западноевропейских государств и русского законодательства в его историческом развитии позволило М.М. Сперанскому разработать оптимальный план систематизации российского законодательства, создания полного собрания законов и Свода законов Российской Империи⁴. Характерно, что он определил разумные пределы кодификации законодательства: «Судебные законы (только они! – *В.П.*)... должны быть составлены, в

¹ Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. 2-е изд., доп. С. 15.

² Там же.

³ Пантелеев В.Ю. Потребительский рынок в Российской Федерации...

⁴ В подтверждение нашей позиции см., например: Баранов В.М., Демичев А.А. Указ. соч.

виде свода, в виде уложения, удобной книги»¹. По его мнению, административно-политическое и хозяйственное законодательство подлежало тематической инкорпорации исключительно в виде сводов, и таким образом, Свод законов Российской Империи официально оформился в систему российского законодательства, состоящего из 8 книг (разделов), включающего нормы частного права (законы гражданские – том X), нормы публичного права (законы благочиния (полицейские): уставы о народном продовольствии, общественном призвании и врачебный – том XIII, о предупреждении и пресечении преступлений – том XIV, законы государственного благоустройства: уставы кредитный, торговый, промышленности – том XI), которые осуществляли правовое регулирование государственного управления в сфере потребительского рынка.

Учитывая различные подходы ученых-правоведов по разграничению отношений в сфере потребительского рынка необходимо провести анализ норм публичного права содержащихся в нормативных актах того периода. Как мы уже отмечали, еще в Соборном Уложении 1649 г. торговые обманы и мошенничество рассматривались как татьба – воровство, хищение, но так же как в законодательстве стран Западной Европы, и в первую очередь Франции и Германии, в нем существовали обманы – «лживые посулы», все обманные действия, лишённые объективной стороны – хищения чужого имущества – ложный донос и показания, подкуп по ложному показанию, отговорки от службы по ложным основаниям и некоторые другие. Так, в разделе 7 Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.² «О преступлениях и проступках против имущества и доходов казны» предусматривались наказания за деяния против прав казны на различные доходы (с гербовых бумаг, горной промышленности, соляного, питейного, табачного и таможенного промысла), различные виды «самовольного пользования», посягательств против казенного имущества, что в существующем законодательстве России было бы отнесено к незаконной предпринимательской деятельности, таможенным и налоговым правонарушениям. К посягательствам против частных благ граждан были отнесены преступления, которые носили название имущественных. Первоначально концепция имущественных преступлений исходила из понимания их как грубого нарушения субъек-

¹ Сперанский М.М. Предположения к окончательному составлению законов // Русская Старина. 1876. № 2. С. 435–436.

² Уложение о наказаниях уголовных и исправительных // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. СПб., 1902. Т. 34 А. С. 686–688.

тивных прав гражданина на вещи, в том числе изъятие виновным из владения другого лица чужого имущества, перенесение его в свое владения.

Нормы права, регулирующие общественные отношения в сфере потребительского рынка, содержались в разделе 8 Уложения, где в главе 13 «О нарушении уставов торговых» в семи отделениях были регламентированы правонарушения связанные с порядком ведения торговой деятельности. Так правовыми нормами 1-ого отделения устанавливалась ответственность за нарушения постановления о праве на торговлю, так как торговым Уставом 1842 г. она могла осуществляться лицами, имеющими торговые свидетельства на все виды торговых действий. Во 2-ом отделении предусматривалась ответственность за нарушения правил о производстве торговли и ведения торговой документации, в 4-ом отделении – за нарушения постановления о торговых обществах, товариществах и компаниях, причем обращалось особое внимание на обязательность соответствия деятельности для производства торговых действий. В главе 3 раздела 12 Уложения «О преступлениях и проступках против собственности частных лиц»¹ предусматривается ответственность за обмер, обвес и другие виды торгового обмана, как одной из разновидностей мошенничества. При этом понятие торгового обмана дается следующее: «Кто при продаже, купле или мене каких-либо жизненных припасов, товаров или иных вещей, умышленно обвесит, обмерит, выдаст одну вещь вместо другой или иным каким бы то ни было образом обманет в количестве или качестве товара или в расчете следующего за оный платеж, тот за сие подвергается: наказанием определенным выше сего, в статье 2238 за воровство – кражу и на том же основании, и в той же постепенности, и соразмерности ценою похищенного. Когда ж, при сем, были им употреблены весы или меры неклеяемые, или хотя клейменные, но неверные, если неверность превосходит терпимую законом, то он сверх высшей меры сих же определенных в статье 2238 наказаний, приговаривается: к денежным взысканиям и к временному прекращению торговли своей, и к лишению навсегда права на оную, на основании статей 1675–1677 сего Уложения». Таким образом, законодатель уделяет особое внимание вопросам выявления и пресечения правонарушений в сфере потребительского рынка, связанных с продажей товаров, услуг и продовольствия, опасного для жизни и здоровья.

¹ Там же.

И.Я. Фойницкий, анализируя законодательство России и стран Западной Европы того периода, квалифицирует их следующим образом: «Продажа вредных для здоровья припасов под видом здоровых, т.е. доброкачественных, во всех законодательствах рассматривается как мошенничество; некоторые видят даже в этом обстоятельстве, увеличивающее вину. То же начало проводится и нашим правом; обманы в продаже съестных припасов и напитков обнимаются определением ст. 115 Уст. о наказ. совершенно независимо от того, каких качеств продаваемой вещи касается обман. Ст. 115 Уст. о наказ. имела применение лишь к тем случаям продажи вредных для здоровья припасов, которые не сопровождались обманом покупателя для выманивания его имущества»¹.

Анализ системы наказания показывает, что если обман не превышал 30 руб. то виновный лишался всех прав и подвергался ссылке. При повторном его совершении, устанавливалось более строгое наказание, вплоть до отдачи в исправительно-арестантские роты на срок от 8 до 10 лет и наказанию розгами. При увеличении суммы обмана более суровым становилась и наказание. Так за обман, превышающий 300 рублей виновный подвергался лишению всех прав и преимуществ, ссылке на жительство, с заключением на время от 1 до 2 лет, наказанию розгами, а при повторном нарушении – к отдаче в исправительные роты гражданского ведомства на срок от 8 до 10 лет. Необходимо отметить, что в Уложении были определены обстоятельства, отягчающие вину и квалифицирующие признаки указанного состава преступления: 1) совершения преступления по предварительному сговору или группой лиц; 2) если для обмана были подготовлены особые орудия или вещи, либо специальные «подготовления»; 3) с помощью злоупотребления доверием; 4) в отношении несовершеннолетних, слепых, глухонемых лиц; 5) в случае совершения преступления повторно. Таким образом, государство усиливало меры воздействия на правонарушителей, совершающих противоправные деяния в отношении лиц, не способных себя защитить, осуществляло профилактику тяжких и повторных преступлений, что необходимо и в современном российском законодательстве.

В указанном Уложении определялись наказания, предусмотренные как за преступления, так и проступки, и отсутствие разграничения административного правонарушения и уголовного преступления создавало значительные трудности для полиции при их правоприменении. Именно это послужило причиной принятия в 1864 г. «Устава о нака-

¹ Фойницкий И.Я. Указ. соч. С. 280.

заниях, налагаемых мировыми судьями», в основу которых положено 652 состава незначительных преступлений и проступков, извлеченных из Уложения 1845 г. «О наказаниях уголовных и исправительных». В то же время необходимо отметить, что наличие в законодательстве норм как полицейского, так и уголовного права позволяло осуществлять широкую профилактику правонарушений именно в сфере потребительского рынка, в том числе благодаря заложенной в них идее об усилении юридической ответственности за повторение тождественных правонарушений (в том числе межотраслевой рецидив преступных и не преступных деликтов)¹. Идея о необходимости реанимации неработающих уголовно-правовых норм и даже о гуманизации уголовного законодательства путем перевода отдельных видов преступлений, не представляющих повышенной общественной опасности, в категорию административных правонарушений с последующим распространением на новые конструкции уголовно-правовых положений об административной преюдиции, на наш взгляд, крайне актуальна и для современной России. В подтверждение нашей позиции А.Г. Безверхов особо подчеркивает, что «административная преюдиция как крайне жесткий инструмент предупреждения преступлений (как впрочем, и административных правонарушений) при одновременном сочетании с процессом декриминализации в той же области отношений может быть одним из юридико-технических средств смягчения уголовного закона. К примеру, обман потребителей декриминализован полностью в 2003 г. Согласно криминальной статистике конца XX – начала XXI вв. он составлял более половины всей регистрируемой преступности по главе 22 УК. Сегодня же в роли только административного нарушения не остается ли “обман потребителей” вообще без всяких правовых последствий?»² На исследовании этого вопроса мы подробнее остановимся в последующих главах.

При создании научной классификации деяний русские правоведы относили проступки и преступления, посягающие на общественную сферу жизни, в то же время отмечая, что границы деления на частные и публичные правонарушения не являются достаточными³.

¹ См.: Трифонов А.В. Сборник законоположений и правительственных распоряжений, касающихся обязанностей полиции столичной, городской и уездной с разъяснениями по циркулярам подлежащих министров и объяснениями по решениям Правительствующего сената. СПб., 1893.

² Безверхов А.Г. Возвращение «административной преюдиции» в уголовное законодательство России // Рос. юстиция. 2012. № 1. С. 48.

³ Фойницкий И.Я. Указ. соч. С. 49–50; Тюнин В.И. Экономические преступления в системе дореволюционного уголовного права (Эволюция научных представлений) // Государство и право. 2000. № 11. С. 77.

Аналогичный вывод делают, в частности, В.Ф. Яковлев и Э.В. Талапина, которые отмечают, что правовые проблемы экономики носят комплексный характер и не могут охватываться лишь одной правовой отраслью, так как «без публичного права частное право бессильно, а без частного права публичное беспредметно, поскольку ему нечего охранять»¹. Поэтому достижение баланса публичного и частного права в регулировании экономики и является необходимым условием ее эффективного функционирования. Причем в правовое регулирование экономики они включают государственное вмешательство в договорные отношения (защита прав потребителей, государственное регулирование цен, государственные требования к качеству товаров)².

Необходимо отметить, что возникновение промышленной стандартизации в России относят к началу XVIII в., когда Петр I, стремясь к расширению торговли с другими странами, не только ввел технические условия на экспортируемое Россией сырье (лен, хлопок, пеньку и другую продукцию), учитывая повышенные требования иностранных рынков к качеству российских товаров, но и организовал правительственные бракеражные комиссии (в 1713 г. в Архангельске, в 1718 г. в Петербурге), которые занимались проверкой качества экспортируемых Россией товаров. Однако государственной стандартизации и государственных стандартов в Российской империи фактически не было, хотя и предпринимались определенные попытки в этом направлении. Так в 1907 г. при Санкт-Петербургской фруктовой, чайной, винной и рыбной биржах была создана постоянная техническая комиссия, которая занималась установлением торговой ценности фруктов и других продуктов питания, а также разработкой правил сортировки, требований к таре и упаковке.

Диссертант считает, что историко-правовой анализ по регулированию определенных областей в сфере потребительского рынка с помощью полицейской деятельности актуален и по нерешенным вопросам современности, например, производству и торговле спиртными напитками, борьбе с их незаконным оборотом, обеспечения безопасности их потребления населением. Так, Российское государство придавало большое значение вопросу о тщательном контроле за производством спиртных напитков, чтобы «не только противодействовать злоупотреблению алкогольными напитками с помощью законодательных мер и стараться их подавить, но и употреблять также все усилия к тому, чтобы

¹ Талапина Э.В., Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 10–11.

² Там же. С. 12.

водка, предназначенная для потребления была по возможности лучше очищена и ректификована»¹.

В 50-х гг. XIX в. действовала откупная система, породившая массу злоупотреблений². Заменявшая ее акцизная система была введена в России с 1 января 1863 г. и преследовала в первую очередь финансовые цели, так как правительство не получало огромных сумм налога. Прежде как при казенном управлении питейным делом, так и при откупной системе основным источником дохода служила торговля крепкими спиртными напитками, которая и являлась объектом налогообложения. При акцизной системе наоборот источником дохода и объектом налогообложения являлись непосредственно сами предметы потребления. Вино и спирт, производимые на винокуренных заводах, облагались особым налогом – акцизом, в размере, определяемом количеством готового продукта. Винокуренные заводы также облагались еще и особым патентным сбором в зависимости от емкости квасильных чанов. Оптовая и розничная торговля была предметом свободного промысла, не ограничивалась цена, место, время торговли. При условии уплаты патентного сбора за право розничной торговли любому гражданину можно было открыть трактир или иное питейное заведение.

Благодаря незначительному размеру акциза и отсутствию других ограничений подешевевшая водка привела в 60-х гг. XIX в. к «ничем не сдерживаемому пьяному разгулу» и имела «последствия для нравственной и экономической жизни» российского общества.

Поэтому в 1865 г. только что созданные земские учреждения обратились к правительству с ходатайством об ограничении числа кабаков, увеличении платы за патенты на питейные заведения и акциза на вино, содействии распространению пивных, чайных и т.п., для отвлечения людей от кабаков. В ответ на это ходатайство, циркуляром министра финансов и Законом от 14 мая 1885 г. были закрыты 80000 питейных домов³. Таким образом, по нашему мнению, не смотря на жесткую централизацию административной власти, общественность и органы местного самоуправления могли оказывать влияние на

¹ Полицейское право. С. 334.

² Там же. С. 340.

³ Анализ этих процессов см.: Полицейское право. С. 334–345.

издание нормативных актов в сфере потребительского рынка, и осуществлять ее регулирование¹.

Однако фактического закрытия кабаков не произошло, так как они превратились в новые виды питейных заведений – винные лавки (торговля на вынос), трактиры, постоянные дворы. Малодейственными оказались и другие постановления Закона 1885 г. по регламентации внутреннего распорядка, санитарных правил торговли в питейных заведениях, так как «не устранялся корень зла – личный интерес содержателей питейных заведений»². Сознание большого значения личного интереса в деле виноторговли привело к изданию Закона 1894 г. «О казенной продаже вина», определенного как одного «из важнейших вопросов внутреннего управления в России» для защиты нравственности и здоровья населения³.

Казенная продажа вина была первоначально введена с 1 января 1895 г. лишь в виде эксперимента в 4 восточных губерниях (Пермской, Уфимской, Оренбургской и Самарской) и проводилась поэтапно до 1900 г. Принятию решения способствовало ознакомление с ее результатами в 14 губерниях: сократилось потребление водки, увеличилось потребление качественных и легких спиртных напитков, произошло уменьшение бытовых правонарушений, улучшилось духовное и материальное положение населения.

Кроме того, для эффективного применения нормативных актов по осуществлению государственной монополии на продажу спиртного, борьбе с незаконной торговлей было предусмотрено активное привлечение как государственных, так и общественных (попечительских советов) организаций незаинтересованных в увеличении доходов казны от питейных налогов. Таким образом, по мнению автора, исторический опыт проведения реформ показывает, что изменения и оптимизация административно-правового регулирования в наиболее важных областях сферы потребительского рынка должны вводиться в экспериментальном порядке сначала в некоторых регионах с учетом особенностей этих территорий, мнения местных органов власти, общественности, населения и только при получении положительных результатов распространяться на всю территорию стра-

¹ Таковую позицию подтверждает, в частности, К.С. Бельский, отмечая эффективное взаимодействие государственных органов различных уровней власти и земских учреждений, см.: Бельский К.С. О принципах административного права // Государство и право. 1998. № 8. С. 7–8.

² Полицейское право. С. 345.

³ Там же. С. 346.

ны, но при этом иметь не только эффективную законодательную базу, но и системное правоприменение.

Несмотря на правильность решения по усилению государственного контроля за производством и реализацией алкогольной продукции в современной России (для чего в 1993–2014 гг. было издано более 150 Указов Президента РФ, Постановлений Правительства РФ, других нормативных актов органов государственной власти РФ и ее субъектов) реального улучшения в этом вопросе не произошло. Отсутствие четкого разграничения полномочий многочисленных органов исполнительной власти на различных уровнях, взаимодействия и координации не дало положительного результата в решении данного вопроса¹. И опыт МВД Российской Империи как единого органа по регулированию этой области сферы потребительского рынка в комплексе мер по обеспечению общественной, экономической, продовольственной безопасности государства и личной безопасности граждан очень важен сегодня².

В 1880–1906 гг. происходило дальнейшее совершенствование науки полицейского права, систематизации и кодификации нормативных актов, касающихся деятельности полиции. Так, в 1880, 1893 гг. были изданы сборники законоположений, касающихся деятельности полиции, циркуляров и инструкций МВД³. Анализ логического построения сборников показывает, что они представляют собой систематизацию законодательства Российской империи по разделам, касающимся деятельности полиции. Причем систематизированное изложение имеет основой общий Свод законов Российской Империи⁴ и затем переходит к ведомственным нормативным актам различных министерств и ведомств, разделы, параграфы, статьи строго регламентированы и имеют полный исчерпывающий перечень. На наш взгляд системность законодательства определяла эффективность административно-правового регулирования в исследуемой нами сфере и этот опыт необходимо использовать в современной России.

¹ См.: Огородников Н. Водка подорожает, но ее будет достаточно // Рос. газ. 2011. 12 мая; Фомченков Т. Пиву не время // Рос. газ. 2011. 17 июня; Узбекова А. Паспорт в обмен на водку // Рос. газ. 2011. 10 июня; Вредный алкоголь вырос в объемах // Коммерсант. Деньги. 2006. 19 июня. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/683140>.

² В подтверждение нашей позиции см., например: Фалалеев М. Полиции – год. Реформа продолжается // Рос. газ. 2012. 1 марта.

³ См., например: Временное положение о полицейских управлениях в 46-ти губерниях, по Общему Учреждению управляемых, 9 июля 1878 г. // Сборник циркуляров и инструкций МВД за 1878 г. СПб., 1880. № 124. С. 140.

⁴ См., например: Временные правила «Об устройстве полиции в городе и уездах губерний, по общему учреждению управляемых», 25 декабря 1862 г. // ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 37, отд. 2. № 39087.

Подтверждением нашей позиции по основным направлениям полицейской деятельности в сфере потребительского рынка является объем ее административно-правового регулирования. Так, сборник 1893 г.¹ содержит 34 главы, из них в 26 главах определяются обязанности полиции: пресечение и предупреждение различных видов мошенничества (гл. 6), запрещенных игр и лотерей (гл. 10), наблюдение за промышленностью фабричной, заводской и ремесленной (гл. 16), исправностью путей сообщения (гл. 14), за охотой, звериными и рыбными промыслами (гл. 15), по Уставу торговому (гл. 17), Уставу «Об акцизе с табаку» (гл. 25), Уставу «О соли» (гл. 26), Уставу питейному (гл. 27), Уставу «Об акцизе с сахарного песка» (гл. 28), Уставу лесному и делам горного ведомства (гл. 19–20), обеспечение народного продовольствия (гл. 11), содействие таможенному ведомству, в задержании тайно провозимых товаров и в истреблении товаров, оказавшихся поврежденными или признанными вредными (гл. 18), взыскание податей и разного вида сборов (гл. 29–30) и некоторые другие обязанности. В отделении 1 главы 17 Сборника «О наблюдении за правильным производством торговли вообще»² кроме собственно торговли товарами различного назначения, к ней причисляются: исполнение купеческих приказов о закупе, продаже, перевозке и поставке товаров, денежные переводы и «всякие банкирские дела, содержание «лавок для раздела денег», заведений по купле и продаже государственных процентных бумаг, акций, облигаций, страховых и справочных контор, содержание «ремесленных заведений, фабрик и заводов всякого рода», сельскохозяйственных заведений, извозничества, «транспорта, кладей и пассажиров и т.д.»³. В этой главе даются точные инструкции по наблюдению за верностью весов и мер, по порядку учреждения трактирных заведений, постоянных дворов и взыскания налогов с их содержателей, об обязанностях и ответственности городского общественного управления и полиции по наблюдению за торговлей. В Сборнике устанавливаются обязанности полиции согласно Устава торгового и Уложению о наказаниях, изданному в 1885 г., предусматривающих административные взыскания продавцам «питей и стеклянной посуды» «незаконной меры или без установленных знаков» немедленное уничтожение напитков⁴. Глава 27 определяет полицейскую деятельность

¹ Трифонов А.В. Указ. соч. С. 394.

² Там же. С. 394.

³ Там же. С. 401–402.

⁴ Там же. С. 208–212.

по Уставу питейному: преследование «корчемства вином», привозимым из-за границы, устройство винокуренных заводов, оптовых складов «хлебного вина и спирта», открытие питейных заведений, продажа спиртных напитков, производство дел, подлежащих рассмотрению административным и судебно-полицейским порядком, исполнение решений за нарушение Устава о питейном сборе и другие функции¹.

Несмотря на жесткую централизацию власти, значительные полномочия передавались на региональный уровень. Так губернию возглавлял губернатор, который одновременно являлся представителем высшей власти и, в тоже время, официальным представителем МВД. По делам особой важности губернаторы имели право личного доклада императору, что так же обеспечивало прямую и обратную связь правотворчества и правоприменения. В отношении всех органов и организаций, кроме суда и жандармского управления, губернатор имел властные полномочия, в том числе право издания обязательных постановлений, закрытия любых торговых и промышленных предприятий².

Для повышения эффективности административно-правового регулирования Департамент полиции издавал нормативные акты по разъяснению полицейским нижестоящим органам коллизионных норм права в сфере потребительского рынка и разработке конкретных рекомендаций по единообразному исполнению законов. Одним из примеров такой деятельности является издание Записки «О кооперативном движении», касающееся кооперативных товариществ и обществ по производству, совместной закупке, сбыту, транспортировке, хранению, переработке продуктов, страхованию, строительству и удовлетворению потребности в жилище, трудовых и биржевых артелей, ссудно-сберегательных, кредитных и других обществ. Основанием для издания этого документа было отсутствие «в ныне действующих законах Российской империи точного определенного понятия кооперативного товарищества и союза, вследствие чего на практике допускается самое широкое толкование»³. Так согласно Нормальному уставу потребительских обществ разрешение на их открытие давал Губернатор или Министр внутренних дел. В то же время Императором 4 марта 1906 г. были утверждены Временные правила «По осуществлению права населения устраивать общества для удовлетворения ду-

¹ Там же. С. 498–503.

² См.: Положение «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия», 14 августа 1881 г. // ПСЗРИ. Собр. 3. Т. 1. № 350.

³ Из опыта работы русской полиции (1882–1916.г.г.). Спецвып. № 4 / ГИЦ МВД СССР. М., 1991. С. 3. (Записка «О кооперативном движении» подготовлена Департаментом полиции 5.06.1916).

ховных и материальных своих потребностей». Но продолжала действовать и норма права, содержащаяся в статье 116 Устава «О предупреждении и пресечении преступлений», изданного в 1890 г., по запрещению организовывать общества, товарищества без согласия полиции¹. Противоречия в законодательстве создавали значительные трудности для нее по правовому регулированию отношений в области осуществления потребления населением товаров, услуг и т.д., выполняемых потребительскими союзами и обществами, создавшихся явочным порядком, а не с разрешения губернаторов и МВД.

Аналогичная ситуация, в частности, складывалась в XIX в. и в Германии, где в кооперативное движение были вовлечены значительные массы крестьян, ремесленников и торговцев, однако, деятельность кооперативов и товариществ не нашла правовой регламентации в Общегерманском торговом уложении 1861 г. Поскольку членами производственных и торговых товариществ и кооперативов являлись в основном представители неимущих слоев населения, а также в целях активизации предпринимательства в сфере товаров и услуг, принятием закона «О промышленных и хозяйственных товариществ» в 1889 г. германский законодатель определил их регистрацию и освободил их от уплаты пошлины при регистрации устава в торговом реестре, что сделало эту форму торгового и промышленного объединения одной из наиболее распространенных². К сожалению, российские государственные деятели не смогли правильно оценить и использовать опыт законодательного регулирования в Германии, связанный с вовлечением более широких масс граждан в деятельность по осуществлению производства и торговли товарами и услугами, что привело бы к созданию широкого слоя предпринимателей и собственников и, безусловно, способствовало бы стабилизации положения в стране.

Учитывая настроения населения в России в это время, и наличие более 38100 указанных обществ, и также понимая, что «потребительские общества, как объединения отдельных лиц и учреждений для снабжения их продуктами первой необходимости хорошего качества и по недорогой цене имеют важное значение в народно-хозяйственной жизни» полицейский департамент информирует и разъясняет жандармским управлениям, городским и уездным полицейским управлениям вопросы административно-правового регулирования отношений в данной сфере, так как общества «играют серьез-

¹ Полицейское право. С. 109.

² См. более подробно: Лысенко О.Л. Указ. соч. С. 101–102.

ную роль в деле уменьшения спекулятивной дороговизны предметов первой необходимости, т.к. являясь конкурентами торговцев, они оказывают влияние на понижение цен в районе своей деятельности»¹, и обращает внимание Правительства и управления губерний на необходимость срочного принятия нормативных актов по регулированию деятельности данных организаций в сфере потребительского рынка, так как его отсутствие может привести к социальному взрыву и выступлениям против существующей власти. И таким образом, МВД осуществляло меры не только по правоприменения действующих нормативных актов путем запрета, но и дозволения, участвовало в осуществлении правотворчества.

На наш взгляд создание теоретической науки полицейского права, наличие единого толкования норм права и терминологии, систематизация нормативных актов в сфере потребительского рынка, существование единого органа по их применению в данной сфере позволило создать достаточно эффективный механизм правового регулирования государственного управления указанных правоотношений в России в XIX и начале XX вв. Так К.С. Бельский, рассматривая историю развития полицейского права в России и обосновывая необходимость его выделения в современных условиях в отдельную отрасль права, подтверждает нашу позицию, что создание четкой регламентации полицейских отношений и стройной системы органов полиции по обеспечению законных прав, интересов, жизни, здоровья, безопасности граждан всего населения при удовлетворении различных потребностей позволило создать эффективный механизм административно-правового регулирования и четкое определение компетенции и ответственности органов полиции перед гражданами и обществом основой существования правового государства².

Таким образом, завершая исследование административно-правового регулирования и государственного управления в сфере потребительского рынка в России в XVII–XX вв., можно сделать вывод, что в этот период была сформирована система законодательства для регулирования общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, защиты законных прав, интересов, жизни, здоровья и безопасности граждан-потребителей, обеспечения общественной, экономической и продовольственной безопасности государства, состоящая из норм публичного права, и в первую

¹ Из опыта работы русской полиции. (1982-1916.г.г.). ГИЦ МВД СССР. М., 1991. Спецвыпуск. №4. Записка «О кооперативном движении» подготовлена Департаментом полиции 5.06.1916». С. 3-4.

² Бельский К.С. Полицейское право. С. 129–147.

очередь полицейского, которое имело большое профилактическое значение для предотвращения нарушений общественного торга, обмана потребителей, необоснованного завышения цен, производства и продажи жизненно важных товаров, услуг и продовольствия, опасного для жизни и здоровья населения. В публичном, и первую очередь полицейском, праве сформировалась система норм, направленных на привлечение к ответственности за торговый обман, мошенничество, производство и продажу товаров и продовольствия, опасного для жизни и здоровья населения, «стачки», то есть соглашения торговцев или промышленников с целью повышения цен на предметы первой необходимости или понижение цен, результатом которых было ограничение или прекращение их поставки и реализации, контрафакта и использования чужого товарного знака, злоупотребления должностными полномочиями и ряд других. Как мы уже отмечали, с целью эффективного правоприменения этого законодательства были сформированы и успешно функционировали для защиты прав, интересов и безопасности граждан потребителей специализированные государственные органы в системе МВД – полиция.

2.3. Административно-правовое регулирование сферы потребительского рынка в советский период (1917–1992 гг.)

Как мы уже отмечали ранее, исследуя вопросы взаимосвязи государственного управления сферы потребительского рынка с социальными, экономическими и политическими явлениями, они имеют огромное значение для стабильности и безопасности государства, общества и личности. Так, несмотря на развитие российского законодательства и его эффективное правоприменение, прогрессивные тенденции в преобразовании страны наталкивались на противодействие консервативных сил и в первую очередь самодержавия, деятельность которого в 90-х гг. XIX в. и начале XX в. способствовала краху надежд на мирное эволюционное развитие страны, осуществление реформ «сверху», привела к февральской буржуазной революции 1917 г., отречению императора от власти, смены формы государственного устройства из абсолютной монархии к буржуазной республике, а затем Октябрьской революции и советскому периоду.

На наш взгляд, одной из причин произошедших процессов явился тот факт, что верховные правители Российской империи – Александр III и Николай II не смогли поддержать развитие либеральных идей, создать основу гражданского общества и широкого слоя собственников, завершить начавшиеся экономические и политические преобразования. Не были поддержаны и реформы П.А. Столыпина по формированию гражданского общества, правового государства, созданию рыночной экономики и среднего класса, законодательного закрепления реальных прав и свобод личности, а главное обеспечение условий стабильного и эффективного государственного управления страной¹. По нашему мнению, не исследованными остается ряд причин февральской революции, в том числе, связанные с отсутствием эффективного управления отраслями промышленности и сельского хозяйства, снабжения крупных городов основными промышленными товарами и продовольствием, что привело к массовому недовольству населения, начавшемуся с хлебного бунта в Санкт-Петербурге, затем переросшего в революцию. Изучение нормативных актов, исследований российских ученых и свидетельства современников того периода показывают, что в начале XX в. именно в сфере торговли, оказания услуг выполнения работ в Санкт-Петербурге, Москве, Киеве и других крупных городах, владельцы объектов торговли, общественного питания, бытовых, транспортных и других услуг создали систему вымогательства незаконных вознаграждений и обмана потребителей, образующих неучтенную выручку, составляющую значительный объем. Аналогичная ситуация сложилась и в сфере рыночной торговли, строительства и использования труда мигрантов. В систему вымогательства и коррупции были включены различные надзирающие органы и должностные лица городских управ. И таким образом, отсутствие должного государственного контроля и надзора за указанной сферой способствовало усилению негативных тенденций в обществе и государстве².

Именно недооценка руководством Российской империи коррупции в сфере потребительского рынка и непринятие мер по обеспечению общественной, экономической и продовольственной безопасности стала одной из причин возникновения революционной ситуации. Несмотря на то, что, начиная с принятия Сенатского указа 1718 г., которым

¹ В подтверждение нашей позиции см.: Сафронов В.Е. Столыпин и судебная реформа в России в начале XX века // Рос. правосудие. 2011. № 10 (66). С. 102–106; Бельский К.С. Видный ученый-административист...

² Исследования ученых и свидетельства очевидцев событий того периода анализируют, в частности: Бельский К.С. Видный ученый-административист...; Перевезенцев С.В. Указ. соч. С. 616–654; Лавров В. Как сдавали корону // Рос. газ. 2012. 15 февр.; Кузнецова С. Обсчет и уважение // Коммерсантъ. Деньги. 2007. № 8. С. 89–95; Кузнецова С. Тени забытых предков // Коммерсантъ. Деньги. 2007. № 11. С. 81–88 и др.

была введена ответственность за халатность чиновников, обеспечивающих надзор за этой деятельностью, а затем в уголовном праве Российской империи были предусмотрены уголовные наказания за соответствующие должностные преступления, без эффективного правоприменения данных норм, отсутствие управления этими процессами, высокая коррумпированность высшего эшелона власти привели к разрушению всей системы государственного управления в стране.

С приходом к власти буржуазного Временного правительства Россия могла бы пойти по пути демократических преобразований и стать буржуазной республикой, были предприняты попытки политических реформ, предоставления широких гражданских свобод, демократизировано губернское и земское правление. В мае 1917 г. было принято положение «О судах по административным делам», которое предусматривало участие населения и общественных организаций в государственном управлении. Однако принятие в целом прогрессивных норм права, предусматривающих демократизацию общественной жизни, сопровождалось полным разрушением органов исполнительной власти, и в первую очередь, Департамента полиции. После февральской революции 10 марта 1917 г. Департамент полиции был упразднен и в составе МВД было учреждено Временное управление по делам общественной полиции и по делам личной и имущественной безопасности граждан. 15 июня 1917 г. в связи с заменой полиции народной милицией было образовано Главное управление по делам милиции и обеспечения личной и имущественной безопасности граждан¹ и его подразделения на местах, подчиняющиеся органам местного самоуправления. Однако, образованная Временным правительством милиция не смогла справиться с функциями государственного управления². На наш взгляд, указанный результат яркое подтверждение концепции, что создание эффективного механизма правового регулирования не возможно без единства правотворчества и правоприменения, гарантий государства в обеспечении исполнения правовых норм.

Система новых министерств и Главное управление по делам милиции отличались неэффективностью, в результате их решения не исполнялись, не признавались населением, экономический саботаж и забастовки рабочих, дезорганизовали производство как систему, а отсутствие четкой организации распределения основных товаров и продуктов

¹ СУ РСФСР. 1917 г. № 191. С. 1135.

² См.: Полиция и милиция России: страницы истории / А.М. Беда, А.В. Борисов, А.Н. Дугин [и др.]. М., 1995.

питания, комплекса мер по обеспечению общественной, экономической и продовольственной безопасности привело к нарастанию недовольства, как в городах, так и в сельской местности, что привело к октябрьской революции 1917 г. и образованию РСФСР.

С целью наведения порядка и организации жизнеобеспечения населения, и в первую очередь, снабжения граждан товарами первой необходимости и продуктами питания Правительством РСФСР – Советом народных Комиссаров в срочном порядке были приняты постановления, нормы которых регламентировали общественные отношения в сфере потребительского рынка, включая обеспечение общественной, экономической, продовольственной безопасности: «О борьбе со спекуляцией»¹, «О саботаже чиновников министерства продовольствия»², «О нарушении декрета о расширении прав городских самоуправлений в продовольственном деле»³, «О предоставлении наркомпроду чрезвычайных полномочий по борьбе с деревенской буржуазией»⁴, «О спекуляции»⁵, «О правовых ограничениях, установленных для торговых и торгово-промышленных предприятий»⁶, «О борьбе со спекуляцией, хищениями в государственных складах, подлогами и другими злоупотреблениями по должности в хозяйственных и распределительных органах»⁷, «О воспрещении на территории РСФСР изготовления и продажи спирта, крепких напитков и не относящихся к напиткам спиртосодержащих веществ»⁸. Во время гражданской войны к ним прибавились и постановления Совета труда и обороны РСФСР, например «О борьбе с контрабандной торговлей»⁹ и «О борьбе со спекуляцией предметами военного обмундирования»¹⁰ и др.

Учитывая, что законодательные акты без надежной системы правоприменения не могут обеспечить правового регулирования, после октября 1917 г. задача по созданию органов государственного управления России встала перед новой властью¹¹. По нашему мнению, несмотря на отрицание идеологических концепций Российской империи, при

¹ СУ РСФСР. 1917. № 3. Ст. 33.

² СУ РСФСР. 1917. № 5. Ст. 88.

³ СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 9.

⁴ СУ РСФСР. 1918. № 35. Ст. 468.

⁵ СУ РСФСР. 1918. № 54. Ст. 605.

⁶ СУ РСФСР. 1918. № 47. Ст. 561.

⁷ СУ РСФСР. 1919. № 53. Ст. 504.

⁸ СУ РСФСР. 1920. № 1-2. Ст. 2.

⁹ СУ РСФСР. 1920. № 43. Ст. 196.

¹⁰ СУ РСФСР. 1920. № 39. Ст. 179.

¹¹ В подтверждение нашей позиции см. анализ данного вопроса: Лаптева Л.Е. Закон и законность как системообразующие понятия советского законодательства // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). С. 51–63.

построении новой милиции за основу была взята структура Департамента полиции МВД России. Тот же подход к проблеме регулирования правоотношений был применен и в сфере потребительского рынка с образованием на втором Всероссийском съезде Советов 26 октября (8 ноября) 1917 г. НКВД РСФСР в составе первого советского правительства. Структура НКВД того периода была построена по образцу МВД дореволюционной России и включала кроме подразделений по обеспечению общественной, экономической, продовольственной безопасности и борьбе с преступностью, в том числе отделы местного управления и хозяйства, медицинской части, финансов, ветеринарии и др. Преемственность сохранилась и в применении права судебной системой. Так, в соответствии со статьей 8 Декрета ВЦИК от 7 марта 1918 г. «О суде» (Декрет № 2) судопроизводство как по гражданским, так и по уголовным делам также происходило по правилам, установленным Судебными Уставами 1864 г.¹

Совместной инструкцией НКВД и НКЮ «Об организации Рабоче-крестьянской милиции в РСФСР» от 12 октября 1918 г. была закреплена организационная структура милиции, согласно которой в НКВД были образованы Главное управление милиции, губернские и уездные управления, находящиеся в двойном подчинении соответствующих исполкомов Советов и вышестоящих органов милиции. Этой инструкцией на милицию была возложена обширная область деятельности: следить за выполнением предписаний советских законов, декретов и распоряжений по учету, распределению и соблюдению твердых цен на продукты промышленности и сельского хозяйства, содействовать в этом советским органам; обеспечивать охрану общественного порядка и общественную безопасность, в том числе санитарное состояние и благоустройство; пресекать правонарушения и преступления.

Из-за огромного дефицита товаров первой необходимости и продовольствия, основная деятельность правоохранительных органов, была сосредоточена на организации процесса их распределения и пресечения безудержного повышения цен на них. Так, согласно Декрету СНК РСФСР от 22 июля 1918 г. «О спекуляции» была установлена уголовная ответственность за незаконную скупку и продажу товаров и продовольствия. Наказание виновных в зависимости от предмета спекуляции, совершения преступления в виде промысла или без такового, а также характера совершаемых действий назнача-

¹ СУ РСФСР. 1918. № 26. Ст. 347.

лось вплоть до лишения свободы на срок не менее 10 лет, соединенного с принудительными работами и конфискацией всего имущества. Указанным нормативным актом устанавливалась аналогичная уголовная ответственность для подстрекателей и пособников, в том числе снабжающих спекулянтов нарядами и разрешениями на получение и передвижение товаров, предоставляющих им склады, вагоны и другие средства передвижения¹.

Устанавливалась также уголовная ответственность за необоснованное завышение цен на продовольствие и в первую очередь хлеб. Так Декретом от 9 мая 1918 г.² ВЦИК РСФСР постановил обязать каждого владельца хлебных запасов весь избыток сверх количества, необходимого для обсеменения полей и личного потребления по установленным нормам до нового урожая заявить к сдаче в недельный срок после объявления постановления в каждой волости, а всех имеющих излишек хлеба и не вывозящих его на ссыпные пункты, а также расточающих хлебные запасы на самогонку, объявлять врагами народа и предавать революционному суду с тем, чтобы виновные приговаривались к тюремному заключению на срок не менее 10 лет, изгонялись навсегда из общины, все их имущество подвергалось конфискации, а самогонщики, сверх того, присуждались к принудительным общественным работам. Учитывая, что без эффективного правоприменения невозможно создание надежной системы правового регулирования ст. 8 Декрета СНК РСФСР от 24 ноября 1917 г. «О суде» (Декрет № 1) было установлено, что: «для решения дел о борьбе с мародерством, хищничеством, саботажем и прочими злоупотреблениями торговцев, промышленников, чиновников и прочих лиц, учреждаются рабочие и крестьянские революционные трибуналы..., а в Советах образуются особые следственные комиссии»³, а позже ст. 2 Декрета СНК РСФСР «О суде» (Декрет № 3) от 20 июня 1918 г. – «дела о взяточничестве и спекуляции изъять из ведения революционных трибуналов и передать их в Окружные народные суды»⁴.

Исходя из важности регламентации порядка производства и продажи алкогольной продукции, Постановлением СНК РСФСР от 19 декабря 1919 г. продажа для питьевого потребления спирта, крепких напитков и не относящихся к напиткам спиртосодержащих веществ, а также их изготовление без разрешения в РСФСР запрещались, за их наруше-

¹ СУ РСФСР. 1918. № 54. Ст. 605.

² СУ РСФСР. 1918. № 35. Ст. 468.

³ СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.

⁴ СУ РСФСР. 1918. № 52. Ст. 589.

ние устанавливалась ответственность в виде лишения свободы и принудительных работ не менее пяти лет с конфискацией имущества, орудий и материалов, предназначенных для их производства.

С целью организации производства товаров и услуг в период с октября 1917 по апрель 1918 гг. Советским правительством под руководством В.И. Ленина были проведены мероприятия по установлению «социалистических мер реорганизации промышленности», учета и контроля над производством и распределением производственных и промышленных товаров. Национализация банков, торгового флота, внешней торговли, промышленных предприятий, вызвали совершенную неразбериху в финансах. Обесценивающиеся деньги не могли служить средством обмена (к 1920 г. рубль потерял 95 % своей довоенной стоимости), при острой нехватке оборотных средств закрылись крупнейшие предприятия, что привело к остановке выпуска промышленной продукции. Для руководства всем национализированным сектором в экономике Декретом от 2 декабря 1917 г. был создан Высший совет народного хозяйства (ВСНХ), подчиненный непосредственно Совету народных комиссаров, который состоял из подразделений – Главков, руководящих непосредственно различными отраслями промышленности и региональными совнархозами. 21 ноября 1918 г. Декретом СНК РСФСР «Об организации снабжения населения всеми продуктами личного потребления и домашнего хозяйства» введена государственная монополия на внутреннюю торговлю. Имевшиеся запасы продовольствия и промышленных товаров первой необходимости распределялись по карточкам, денежное обращение фактически заменялось натуральным обменом. На наш взгляд, эта система распределения просуществовала, по сути, на протяжении всего советского периода вплоть до 80-х гг. XX в., что негативно сказалось на повышении как качественного, так и количественного объема предлагаемых населению товаров, работ и услуг, и в конечном итоге установлению культа качества и ассортимента иностранных товаров.

Концентрация всего промышленного производства в руках государства и управление экономикой на началах жесткой централизации (система Главкизма), созданная уже в 1920 г., привели к лишению предприятий хозяйственной самостоятельности, все необходимое, сырье, топливо, оборудование, штатное расписание они получали в порядке административного распределения, в таком же порядке реализовывали промышленную продукцию. В результате отсутствия эффективного механизма управления национализированными предприятиями объем производства к 1921 г. составил лишь 12 % довоен-

ного уровня, уровень производства продовольственных товаров на продажу упал на 92 %¹.

Таким образом, мы считаем, что проходящие в 20-е гг. процессы ликвидации всех других форм собственности, кроме государственной, и свертывания товарно-денежных отношений, отсутствие условий для конкуренции при производстве товаров и услуг привели к замене гражданско-правовых и экономических методов регулирования административно-репрессивными.

С целью усиления административно-командной системы в сфере производства и распределения товаров осенью 1919 г. в НКВД РСФСР была создана промышленная милиция, на которую были возложены задачи борьбы с расхищением государственной собственности, дезорганизацией промышленной и хозяйственной жизни страны, противозаконным использованием в частных интересах национализированных средств производства и запасов сырья. 3 марта 1920 г. в Главном Управлении милиции НКВД РСФСР был сформирован отдел, в губернских управлениях – отделения промышленной милиции, на предприятиях – отдельные подразделения. В феврале 1924 г. была образована ведомственная милиция (торгово-промышленная, кредитно-финансовая, горно-приисковая, фабрично-заводская, рыночная, ярмарочная и т.д.), и таким образом, по примеру Российской Империи была сформирована система полицейской деятельности по регулированию отношений в сфере потребительского рынка.

Однако компетенция и организационная структура НКВД постоянно изменялись, формулировки положения об НКВД носили расплывчатый характер. Для повышения эффективности работы НКВД ВЦИК 10 июня 1921 г. ввел в действие новое Положение «О Народном Коммисариате Внутренних Дел»². В соответствии с ним НКВД продолжал выполнять широкий круг обязанностей: наблюдение за организацией и деятельностью органов управления, исполнение постановлений и распоряжений органов власти административного характера и принуждение к их выполнению; руководство организацией и развитием коммунального хозяйства. В составе НКВД было организовано Центральное административное управление, которое наблюдало за правильностью применения мер административного воздействия к нарушителям постановлений органов власти.

¹ Щепетев В.И. Указ. соч. С. 365.

² СУ РСФСР. 1921. № 79. Ст. 371.

В декабре 1921 г. промышленная милиция была ликвидирована и ее функции перешли к ведомственной милиции. 19 января 1925 г. НКВД РСФСР по согласованию с НКЮ, РКИ, Наркоматами внутренней торговли, внешней торговли, финансов, земледелия, путей сообщения, ОГПУ, Реввоенсоветом издал Положение «О ведомственной милиции». Необходимо отметить, что при определении круга обязанностей подразделений ведомственной милиции особое внимание уделялось комплексному обеспечению экономической, продовольственной и общественной безопасности. Так к обязанностям ярмарочной милиции в частности относились «борьба с хулиганством, наблюдение за санитарным состоянием гостиниц, ресторанов кафе, наблюдение за поддержанием чистоты в местах общественного пользования (площади, сады, улицы), пресечение незаконной торговли, содействие органам ветеринарного надзора» и ряд других¹. Наряду с ведомственной милицией с 1926 г. организованы подразделения ведомственного розыска для проведения профилактических и оперативно-розыскных мероприятий на подведомственных объектах, в том числе объектах торговли, потребительской кооперации и других с целью предотвращения хищений, должностных злоупотреблений и правонарушений².

В то же время круг обязанностей милиции оставался весьма широк, в том числе и в сфере потребительского рынка³. Постановления местных органов власти предусматривали административную ответственность за нарушения решений Советов различных уровней в данной сфере в виде штрафов, которые поступали в местный бюджет. В результате получила широкое распространение, так называемая «штрафная политика», увлечение местных властей наложением и взысканием штрафов в целях пополнения своих слабых бюджетов, что вызывало справедливые нарекания населения, и имелись случаи принятия местными органами власти решений, обязывающих милицию собирать за месяц определенную сумму штрафов.

С целью систематизации законодательства связанной с деятельностью Советов и исполкомов, органов осуществляющих охрану правопорядка посредством предупреди-

¹ См.: Приказ от 24 февраля 1925 г. № 29 // Сборник приказов Начальника ЦАУ НКВД РСФСР – начальника милиции Республики. 1925. № 4.

² См., например: Инструкция «О несении службы, правах и обязанностях ведомственных агентов уголовной милиции Нижегородской губернии» // ГАРФ. Ф. 393. Оп. 66. Д. 19. Л. 170.

³ В подтверждение нашей позиции см.: Ерин Д.А. Специфика содержания деятельности ЦАУ НКВД РСФСР по охране торговых предприятий и учреждений в период 1924–1925 гг. (на примере отдельных видов ведомственной милиции и ведомственного уголовного розыска) // Государство и право: теория и практика. 2012. № 5 (89). С. 104–107.

тельных и репрессивных мер, принимаемых в административном порядке, упорядочение огромного количества хаотичных и многопрофильных административных норм в этот период были предприняты попытки ряда ученых – государствоведов и административистов, таких как А.И. Елистратов, А.Ф. Ефтихеев, С.М. Гурвич, А.Н. Колесников, создать Административный кодекс. Такой кодекс, содержащий в основном нормы полицейского права в 1927 г. начал действовать на территории Украинской ССР, однако в РСФСР проект Административного кодекса так и не был утвержден. По мнению диссертанта именно создание кодифицированного нормативного акта, предназначенного для регулирования всего спектра государственно-управленческих отношений и его подсистемы полицейских отношений, позволил бы создать стройную систему исполнения законов и устранения злоупотреблений местных советов и т.п. в сфере потребительского рынка по примеру регулирования указанных отношений в дореволюционной России.

Как мы уже отмечали ранее, государственной стандартизации и государственных стандартов в Российской империи фактически не было, и широкое развитие стандартизация получила после Октябрьской революции 1917 г., когда 14 сентября 1918 г. был принят Декрет СНК РСФСР «О введении международной метрической системы мер и весов». После введения в 1925 г. категории стандартов ОСТ (общесоюзный стандарт) Комитет по стандартизации при Совете Труда и Обороне разработал первые общесоюзные стандарты на селекционные сорта пшеницы, чугун, прокат из черных металлов и на некоторые виды товаров народного потребления. Общесоюзный стандарт ОСТ 1 «Пшеница. Селекционные сорта зерна. Номенклатура», утвержденный 7 мая 1926 г., получил силу государственного закона. Позднее были утверждены стандарты на хлеб, соль, растительное масло и другие продовольственные товары, таким образом, была создана эффективная система контроля и надзора за соблюдением стандартов и качества товаров, работ и услуг, включающая как нормы права, так и их обеспечение государственным правоприменением.

Важным этапом дальнейшего развития стандартизации в стране является создание в 1940 г. Всесоюзного комитета стандартов при Совете народных комиссаров СССР и введение вместо ОСТов и различных отраслевых стандартов категории – государственного общесоюзного стандарта (ГОСТ). Учитывая неразрывность эффективного правотворчества и правоприменения наряду с указанными нормами одновременно развивалась система административного контроля и надзора. На наш взгляд, в СССР уделялось

большое внимание совершенствованию административно-правового регулирования стандартизации и сертификации товаров, работ и услуг с целью обеспечения их качества и безопасности для потребителей. Так в 1968 г. впервые в мировой практике был разработан и утвержден комплекс государственных стандартов и введены четыре категории стандартов: государственный, республиканский, отраслевой, стандарт предприятия. Именно необходимость создания системы административно-правового регулирования качеством продукции с целью обеспечения безопасности жизни и здоровья потребителей и предопределило включение ее подсистемой в сферу потребительского рынка, как основы национальной системы обеспечения надлежащего качества и безопасности товаров работ и услуг и этот вопрос мы подробно рассмотрим далее.

Интересен тот факт, что в различные периоды борьбы за качество товаров и обеспечения безопасности населения, связанной с их производством и торговлей, оказанием услуг, в том числе продовольственной безопасности как в Российской Империи, так и РСФСР, с целью организации государственного регулирования, надзора и контроля, предусматривалась усиление ответственности руководителей предприятий, организаций, учреждений и других должностных лиц. Так Постановлением от 23 ноября 1929 г., установлена уголовная ответственность должностных лиц – управляющих трестов, директоров предприятий и лиц административно-экономического персонала, виновных в выпуске недоброкачественной или некомплектной продукции. Отдельно существовала и ответственность, предусмотренная ч. 2 ст. 128-а УК РСФСР – за массовый или систематический выпуск недоброкачественной продукции из торговых предприятий¹. Дальнейшее изменение указанных норм произошло в связи с опубликованием письма Верховного Суда и Прокуратуры СССР от 7 января 1934 г. «О порядке применения Закона 8 декабря 1933 г. об ответственности за выпуск недоброкачественной и некомплектной продукции»², в котором под выпуском понимались как случаи сдачи такой продукции потребителям или товаропроизводящим организациям, так и случаи, когда такая продукция была окончательно предназначена к отправке производителю. Таким образом, если до 1929 г. ответственность за выпуск недоброкачественной продукции из торговых предприятий наступала и по статьям о должностных преступлениях, то с 1929 г. за данное деяние была установлена специальная ответственность.

¹ СЗ СССР. 1929. № 74. Ст. 706.

² СЗ РСФСР. 1933. № 73. Ст. 442.

Необходимо отметить, что, несмотря на безусловную важность регулирования указанных правоотношений, борьба за качество продукции, укрепление дисциплины на производстве в СССР и в последующие годы проводились путем замены гражданско-правовых, трудовых, административных отношений на уголовно-правовые. В подтверждение нашей позиции С.С. Алексеев подчеркивает: «Суровая практика предельно централизованной хозяйственной и социальной жизни, функционирование экономики как “одной фабрики”, подкрепленное коммунистическими постулатами, реальная монополия бюрократической государственной собственности потребовали широкой и детализированной регламентации многих сторон складывающихся отношений, что еще более консолидировало юридическую материю как всецело публичное, огосударствленное право»¹. В.Ф. Яковлев и Э.В. Талапина дают аналогичную характеристику состояния права того периода: «После Октябрьской революции из юриспруденции “ушли” понятия частного и публичного права, а все отрасли права в СССР получили моноприставку “советское”»².

Проводились мероприятия по оптимизации государственного управления как одной из мер повышения эффективности административно-правового регулирования сферы потребительского рынка. Так, до начала 30-х гг. НКВД РСФСР в качестве исполнительного органа Президиума ВЦИК объединял функции по внутреннему управлению, организацией местных органов управления наблюдению за исполнением постановлений и распоряжений центральной и местной власти административного характера и принуждению к их выполнению всеми имеющимися в его распоряжении средствами, в том числе включая Главное управление коммунального хозяйства, ЖКХ и др. и, таким образом, осуществлял надзорную «полицейскую деятельность» за исполнением хозяйственных функций. Постановлением об образовании НКВД СССР с задачами и полномочиями, ограничивавшимися управлением в сфере обеспечения правопорядка, защиты общества и граждан, а так же обеспечением общественной безопасности указанные функции милиции по надзору за хозяйственной деятельностью были ликвидированы.

Закрепление в Конституции СССР социалистической собственности, как экономической основы Советского государства повлекло за собой проведение широкого комплекса организационных и правовых мер, направленных на усиление охраны этой собственности. В тоже время, серьезные преобразования в экономической и хозяйственной

¹ Алексеев С.С. Теория права. С. 207.

² Талапина Э.В., Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 5.

жизни страны привели к соответствующим изменениям во внутренней торговле в связи с ликвидацией частной собственности. Единственной формой торговли становится советская торговля, подразделяющаяся на государственную, колхозную и кооперативную.

С учетом политических установок Советского государства 22 августа 1932 г. был принят новый Общесоюзный закон «О борьбе со спекуляцией»¹. Данный закон приобрел явно выраженное политическое значение, так как значительно расширял понятие «спекуляции» как скупку и перепродажу частным лицам в целях наживы продуктов сельского хозяйства и предметов массового потребления, то есть практически любой товар или вещь. Ответственность за данное преступление была предусмотрена статьей 107 УК РСФСР как спекулянтам, так и перекупщикам – заключение в концентрационный лагерь, сроком от пяти до десяти лет, без права применения амнистии.

Законом СССР от 25 июля 1934 г. была установлена ответственность за обман покупателей и различные виды причинения ущерба торговому обороту, и таким образом была дополнена статья 128-в УК РСФСР «Обвешивание и обмеривание покупателей, пользование при продаже неверными весами, гирями и прочими неправильными измерительными приборами, а также нарушение установленных розничных цен на товары широкого потребления в магазинах, лавках, ларьках, столовых, буфетах и т.п., продажа товаров низшего сорта по цене высшего, сокрытие от покупателей преysкурантных цен товаров», которая уже включала в себя обвешивание и обмеривание покупателей, пользование при продаже не верными весами, гирями и прочими неправильными измерительными приборами, нарушение установленных розничных цен на товары ширпотреба в магазинах, лавках, ларьках, столовых, буфетах и т.п., продажа товаров низшего сорта по цене высшего, сокрытие преysкурантных цен, и предусматривала наказание виде лишения свободы сроком до 10 лет. Причем, в отличие от преступлений в сфере торговой деятельности, которые по замыслу законодателя были направлены против имущественных отношений и не причиняли вреда нормальному функционированию хозяйственной системы государства, данное преступление относилось к хозяйственным преступлениям, и таким образом посягало на экономические основы правопорядка. Законодатель приравнивал обворовывание покупателя к обману государства и поэтому объектом преступления, предусмотренного статьей 128-в УК РСФСР, признавались обще-

¹ СЗ СССР. 1932. № 65. Ст. 374.

ственные отношения, обеспечивающие нормальное функционирование советской торговли и, как следствие этого, интересы государства и потребителей. Субъектом преступления, согласно данной статье, могли быть только должностные лица (в том числе работники торговли, кладовщики, рабочие, служащие совхозов, колхозники и др.), а частные лица, совершающие обмер или обвес покупателя, привлекались к ответственности по статье 169 УК РСФСР за мошенничество.

Учитывая трудности в квалификации преступлений предусмотренных статьей 128-в и статьей 105 УК РСФСР «Нарушение правил, регулирующих торговлю», постановлением ЦИК и СНК СССР от 9 сентября 1934 г.¹ «О мерах и весах» должностным лицам суда и прокуратуры предписывалось вести решительную борьбу против использования при отпуске товаров неправильными гирями, весами и другими измерительными приборами, причем, пользование неправильными измерительными приборами (например, без клейма или с просроченными клеймами), если это не привело к обмериванию или обвешиванию потребителей, необходимо было квалифицировать еще по статье 105 УК РСФСР.

Таким образом, в данный период государство значительно ужесточило ответственность за нарушение прав, интересов, жизни, здоровья и безопасности потребителей, в первую очередь, путем внесения изменений и дополнений в УК РСФСР. С целью ужесточения правоприменения указанных норм и усиления административно-командной системы постановлением ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 г. «Об учреждении прокуратуры СССР» в ней были образованы сектора по делам промышленности, сельского хозяйства, торговли, кооперации и финансов, судебно-бытовым делам, по делам административно-судебным и культурного строительства². С учетом ликвидации функций полиции по надзору и контролю в сфере потребительского рынка в современной России, опыт осуществления прокурорского надзора в этой сфере по примеру Российской Империи и СССР, на наш взгляд, крайне интересен.

Функции органов милиции в этой области были также значительно расширены. Так 16 марта 1937 г. приказом НКВД СССР № 0018 в составе Главного Управления РКМ НКВД СССР был образован отдел борьбы с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (ОБХСС). В утвержденном НКВД СССР Положении «Об отделе

¹ СЗ СССР. 1934. № 15. Ст. 352.

² Звягинцев А., Орлов Ю. Прокуроры двух эпох: Андрей Вышинский и Роман Руденко. М., 2001. С. 382.

БХСС» указывалось, что он создается для борьбы с хищениями социалистической собственности и спекуляцией в организациях и учреждениях государственной торговли, потребительской, промысловой, инвалидной кооперации, в заготовительных органах и сберкассах, а также для борьбы со спекуляцией. Ранее часть этих задач возлагалась на военно-революционные комитеты и ВЧК в структуре которых имелись отделы по борьбе со спекуляцией и преступлениями по должности, и подразделения ведомственного розыска. Отдел руководил работой республиканских, краевых, областных отделов БХСС. В крупных городах также были созданы отделы (отделения), в районах – группы по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией. Там, где таких групп не было, данная работа возлагалась на общую милицию.

С созданием в НКВД СССР ОБХСС в 1937 г. было продолжено взаимодействие оперативных и административных служб в составе Главного управления милиции по эффективному правовому регулированию общественных отношений в сфере потребительского рынка. В то же время, постоянные изменения структуры МВД и частая реорганизация подразделений в 40–60-х гг. носили субъективный и бессистемный характер, отрицательно влияли на работу милиции, координацию всех ее служб, в том числе по борьбе с правонарушениями и преступлениями в сфере потребительского рынка.

Несмотря на создание эффективной системы законодательства и ее правоприменения, регулирование общественных отношений в сфере потребительского рынка осуществлялось в основном с помощью норм публичного права в условиях создания административно-командной системы тоталитарного общества. Алексеев С.С. так характеризует состояние государственного управления и правовой системы того периода: «Шло прямое наступление на законодательство, стало характерным включение в него “новшеств” – коррективов, поправок, дополнений, – которые открыто приспособляли его... к потребностям административно-командного управления репрессивно-карательных органов»¹.

В предвоенные годы и в период Великой Отечественной войны государством были значительно ужесточены меры уголовного наказания за нарушения в сфере торговли и посягательства на социалистическую собственность, а в 1941 г. в состав спекуляции были включены также скупка и перепродажа продовольственных и промтоварных карточек. В 1940 г. Указами Президиума Верховного Совета СССР была установлена уголов-

¹ Алексеев С.С. Теория права. С. 209.

ная ответственность за выпуск недоброкачественной или некачественной продукции, за нарушение трудовой дисциплины и т.д. Уголовное законодательство военного периода было принято в чрезвычайной обстановке и носило явно репрессивный характер. В то же время, на наш взгляд, анализ этих процессов в совокупности с деятельностью государства в период гражданской войны показывает, что был накоплен опыт правового регулирования государственного управления в сфере потребительского рынка в период чрезвычайного и военного положения, который в современной России может пригодиться при принятии нормативных актов для осуществления аналогичных специальных административных правовых режимов.

В послевоенный период существенным изменениям подверглось законодательство по борьбе с хищениями социалистической собственности, спекуляцией и нарушениями в сфере торговли. Так Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 сентября 1957 г. «Об ответственности за мелкую спекуляцию» к предмету спекуляции были отнесены не только товары народного потребления и продукты сельского хозяйства, но и товарные чеки, талоны, билеты на зрелищные мероприятия и т.п.¹ При осуществлении правового регулирования государственного управления в сфере потребительского рынка особое внимание со стороны государства придавалось обеспечению безопасности общества и граждан при осуществлении потребления. Так Основами уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, принятых Указом Президиума Верховного Совета СССР 15 декабря 1958 г. в главу 6 «Хозяйственные преступления» была введена статья 152 УК РСФСР, которая устанавливала ответственность за выпуск недоброкачественной, нестандартной и некомплектной продукции. Санкцией данной статьи предусматривалась уголовная ответственность вплоть до лишения свободы до 3-х лет в отношении должностных лиц, ответственных за выпуск продукции, в том числе директора, главного инженера или начальника отдела технического контроля предприятия, кроме того, предусматривалась ответственность за должностные преступления по статье 170 (Злоупотребления служебными полномочиями) либо по статье 172 (Халатность).

Уголовный кодекс РСФСР 1960 г. внес существенные изменения в определение составов преступлений в сфере потребительского рынка, в том числе отнес их к хозяйственным преступлениям. Так к ним были отнесены спекуляция, обман покупателей,

¹ Ведомости ВС РСФСР. 1957. № 1. Ст. 5.

выпуск в продажу недоброкачественных, нестандартных и некомплектных товаров и др. В главе «Хозяйственные преступления» определялось 20 составов преступлений в сфере производства и продажи товаров в магазинах, иных торговых предприятиях, предприятиях общественного питания. Причем, согласно статьям 156 УК РСФСР «Обман покупателей», 157 «Выпуск в продажу недоброкачественных, нестандартных и некомплектных товаров», иным статьям данной главы, государство защищало общественные отношения в области торговли и защиты прав покупателей. Дальнейшее совершенствование эффективности правового регулирования с помощью норм публичного права произошло в связи с принятием Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 марта 1972 г., в котором законодатель распространил действие статьи 156 УК РСФСР на сферу бытовых и коммунальных услуг, и таким образом включил ее в обман потребителей и значительно расширил, на наш взгляд, понятие сферы потребительского рынка (в нашем современном понимании) и разграничил ее с понятием сферы торговли¹.

Необходимо отметить, что после окончания Второй Мировой Войны, в 1947 г., с целью представления мировому сообществу гуманистического характера советского правотворчества и правоприменения в СССР была отменена смертная казнь, в том числе и за хозяйственные преступления. Несмотря на «хрущевскую оттепель» и демократизацию большинства общественных отношений, включая экономику, именно Н.С. Хрущев под воздействием ряда политических событий в 1961 г. инициировал принятие изменений в уголовное законодательство, предусматривающее значительное ужесточение ответственности, в том числе введение смертной казни за ряд хозяйственных преступлений, например связанных с хищением государственного и общественного имущества, незаконной торговой и частнопредпринимательской деятельностью и спекуляцией в крупном и особо крупном размере, превышающем 100 тысяч рублей. В результате в 1961–1962 гг. было приговорено к смертной казни за хозяйственные преступления и расстреляно около 8 тысяч руководителей и работников торговли и промышленности, сферы услуг, которые в новых экономических условиях пытались в обход советской системы распределения разработать более прогрессивные и эффективные схемы производства и реализации дефицитных товаров повышенного качества, в том числе путем создания на государственных предприятиях небольших цехов по производству одежды,

¹ Ведомости ВС РСФСР. 1972. № 12. Ст. 302.

обуви, ткани и других изделий, необходимых для удовлетворения растущих потребностей населения. Причем изучение статистики того периода показало, что, несмотря на ужесточение уголовного наказания за хозяйственные преступления, число их в 60-е гг. не уменьшилось, а возросло¹. Таким образом, необходимо сделать вывод, что ужесточение правового регулирования с помощью публичного, и в первую очередь уголовного права, без применения частноправовых и экономических методов не смогло обеспечить эффективного и оптимального развития общественных отношений в сфере потребительского рынка, в том числе по максимальному удовлетворению материальных и культурных потребностей населения. Так результатом непродуманной политики Н.С. Хрущева явились следующие явления: предприниматели-цеховики ушли в более глубокое подполье, что лишь способствовало дальнейшему укреплению теневой экономики, свертыванию преобразований в хозяйственной сфере, связанной, в первую очередь, с развитием гибкой системы производства товаров и услуг, пользующихся повышенным спросом у населения, уничтожение «уравниловки» в оплате труда, стимулирование производства качественной продукции и развитие передовых форм хозяйствования. Кроме того, репрессии того периода уничтожили ряд талантливых руководителей предприятий, экономистов, которые пытались, не изменяя советскую политическую систему, провести экономические преобразования в стране по примеру времен НЭПа и мировой системы хозяйствования.

Наряду с этим в 50-х гг. уже началось проведение хозяйственных реформ, в том числе развитие промышленности по производству товаров широкого потребления, повышение жизненного уровня населения, удовлетворение материальных и духовных потребностей населения. Одновременно были предприняты попытки повышения эффективности правового регулирования экономической деятельностью страны по управлению отраслями народного хозяйства СССР, в том числе сокращения органов централизованного управления с целью уменьшения расходов, повышения производительности труда, в результате чего было ликвидировано более десяти тысяч параллельно существовавших управлений, организаций и т.д., в итоге было сокращено около 1 млн управленцев. Однако необходимо отметить, что вместо планомерного сокращения государственного аппарата и расходов на его содержание с целью обеспечения оптимального

¹ Денисов Е. Казнь через казну // Коммерсант. Деньги. 2007. № 5. С. 71–76.

управления, создания нормативно-правовых и стимулирующе-организационных основ, как для повышения квалификации, так и для оценки труда, точной и четкой регламентации компетенции предметов ведения, функций государственных органов, внедрение научной организации труда, данные преобразования носили стихийный характер.

С 1964 по 1982 г. в период руководства страной Л.И. Брежневым уровень репрессий за совершение экономических преступлений был значительно снижен, предприняты попытки изменения системы хозяйствования под руководством председателя Совета Министров СССР А.Н. Косыгина, которые, однако, не были доведены до конца. В то же время, на наш взгляд, в этот период получили развитие государственные органы, объединяющие государственный и общественный контроль. Так 30 ноября 1979 г. был принят закон «О народном контроле в СССР»¹ и опыт этого регулирования актуален и сегодня в связи с принятием Федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации». Согласно статье 1 этого закона «Народный контроль в СССР – сочетание государственного и общественного контроля» создавались подразделения народного контроля на всех предприятиях, в колхозах, учреждениях и организациях, которые были реформированы в 1965 г. из органов партийно-государственного контроля. В соответствии с законом данные государственные органы занимались повышением эффективности общественного производства, внедрением в производство прогрессивных форм хозяйствования, экономных форм расходования трудовых, материальных ресурсов и денежных средств и обеспечением качества продукции. В ст. 3 указанного закона предусматривались меры, как общественного воздействия, так и направление материалов в государственные органы для привлечения должностных лиц, виновных в нарушениях, к административной и иной ответственности.

В середине 80-х гг. попытка изменения регламентации общественных отношений в сфере потребительского рынка была предпринята во время руководства Ю.В. Андропова, но и она в итоге свелась лишь к применению репрессивных методов и запретов, а не развитию различных форм собственности, повышению качества товаров и услуг путем создания конкуренции между государственными, общественными, кооперативными и частными предприятиями, укреплению наряду с государственным сектором экономики частного, в первую очередь в легкой и пищевой промышленности, в сфере обществен-

¹ Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 840.

ного питания и предоставления бытовых услуг, с сохранением контроля со стороны государства за качеством, сертификацией и безопасностью товаров и услуг.

С целью повышения эффективности административно-правового регулирования для продолжения специализации и укрепления подразделений МВД СССР, которые занимались выявлением правонарушений и правоприменением законодательства в указанной сфере, в 1983 г. было принято Положение о подразделениях БХСС МВД СССР, определившее приоритетные направления деятельности: борьба с хищениями, незаконными валютными операциями, спекуляцией. При этом особый акцент делался на выявление, прежде всего крупных, замаскированных преступлений и усиление оперативной работы. Характерной особенностью того времени стала компания по борьбе с пьянством и алкоголизмом и службе БХСС МВД СССР была поручена организация борьбы со спекуляцией спиртными напитками и самогоноварением. В 1986 г. усилена административная ответственность за нетрудовые доходы и подразделения БХСС МВД СССР ориентированы на активизацию работы по выявлению таких фактов. С началом перестроечных процессов все большее влияние на работу службы оказывает формирование новых экономических структур, изменение производственных отношений и связей.

Именно деятельность специализированных подразделений МВД СССР позволила выделить отдельную категорию общественных отношений – административную деятельность милиции, которая по сути своей представляла «полицейскую» деятельность, направленную на регулирование правоотношений в области обеспечения законных прав, интересов, жизни и здоровья и безопасности граждан, общественного порядка и общественной, экономической, продовольственной безопасности. Как отмечает один из видных представителей концепции полицейского права на современном этапе К.С. Бельский, в 70–80-х гг. в СССР необходимость систематизации и оптимизации норм права, имеющих правоохранительное (полицейское) содержание, привела к активизации научных исследований по разработке Административного кодекса, завершившиеся созданием в 1980 г. Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях¹.

На основе указанного кодифицированного акта, а также учитывая актуальность борьбы со всеми видами правонарушений и повышения роли административной ответ-

¹ Бельский К.С. Полицейское право. С. 131–133.

ственности в предупреждении и профилактике преступлений, необходимости охраны безопасности, жизни, здоровья прав и свобод граждан от противоправных посягательств, в 1984 г. был принят кодекс РСФСР об административных правонарушениях. Так глава 12 КоАП РСФСР «Административные правонарушения в области торговли и финансов», содержала нормы административного права, предусматривающие ответственность за нарушения правил торговли (ст. 146 КоАП РСФСР), нарушения правил торговли на колхозных рынках (ст. 149 КоАП РСФСР), торговлю с рук в неустановленных местах (статья 150 КоАП РСФСР), мелкую спекуляцию (ст. 151 КоАП РСФСР), нарушение порядка занятия кустарно-ремесленными промыслами и другой индивидуальной трудовой деятельностью (с. 156 КоАП РСФСР), занятие запрещенными видами индивидуальной трудовой деятельностью (ст. 157 КоАП РСФСР). По нашему мнению, указанные нормы регулировали правоотношения в сфере потребительского рынка.

Анализ норм Кодекса показывает правильность данного нами определения¹ потребительского рынка, в том числе и необходимостью включения в него на современном этапе общественных отношений связанных с удовлетворением потребностей населения в различных услугах, в том числе в области культуры, образования, здравоохранения, ЖКХ и других, которые регулировались нормами административного права, предусмотренных гл. 5 (Административные правонарушения, посягающее на права граждан и здоровья населения), гл. 7 (Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды, памятников истории и культуры), гл. 8 (Административные правонарушения в области промышленности, использования тепловой и электрической энергии), гл. 9 (Административные правонарушения в сельском хозяйстве, нарушение ветеринарно-санитарных правил), гл. 10 (Административные правонарушения на транспорте и в области дорожного хозяйства и связи), гл. 11 (Административные правонарушения в области жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства) КоАП РСФСР.

С началом появления новых форм собственности и развития частнопредпринимательской деятельности с целью повышения эффективности административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка глава 12 была дополнена ст. 146-3 «Незаконная торговля товарами (иными предметами), свободная реализация которых запрещена или ограничена»², ст. 146-5 «Продажа товаров без документов». Законодателем

¹ См. Пантелеев В.Ю. Потребительский рынок в Российской Федерации ... С. 54–56.

² Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1231.

были также предприняты попытки дополнить регламентирование с помощью норм публичного права в области обеспечения безопасности и здоровья потребителей введением в КоАП РСФСР ст. 146-4 «Продажа товаров ненадлежащего качества или с нарушением санитарных правил».

Кроме того, в Кодекс были включены нормы, предусматривающие ответственность за другие нарушения в сфере торговли и оказания услуг, выполнения работ и обеспечение прав и законных интересов потребителей: ст. 146-6 «Нарушение государственной дисциплины цен»¹, ст. 146-7 «Продажа подакцизных товаров без маркировки марками установленных образцов»², ст. 150-2 «Незаконная продажа товаров или иных предметов»³. С целью усиления административно-правового регулирования в КоАП РСФСР появились новые составы правонарушений, связанные с защитой интеллектуальной собственности, авторских прав, борьбой с контрафактной и фальсифицированной продукцией, наказания за которые были предусмотрены ст. 150-4 «Продажа, сдача в прокат и иное незаконное использование экземпляров произведений или фонограмм»⁴, ст. 156-2 «Необеспечение маркировки марками установленных образцов при производстве подакцизных товаров»⁵.

На основе закона СССР от 22 мая 1991 г. «О защите прав потребителей» с учетом расширения понятия покупатель законодателем введена административная ответственность статьей 150-3 КоАП РСФСР «Обман потребителей в небольшом размере»⁶, в том числе было введено новое понятие «потребитель». Для усиления административно-правового воздействия путем увеличения количества субъектов правового регулирования общественных отношений в сфере потребительского рынка ст. 156-1 «Уклонение от подачи декларации о доходах»⁷, ст. 157-1 «Непредставление сведений федеральному антимонопольному органу»⁸, ст. 157-2 «Неисполнения предписания федерального антимонопольного органа»⁹, ст. 157-3 «Осуществление подлежащей лицензированию деятельности на транспорте без специального разрешения (лицензии), нарушение условий,

¹ Там же.

² Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 3843.

³ Ведомости ВС РСФСР. 1989. № 10. Ст. 246; 1990. № 10. Ст. 287.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2866.

⁵ СЗ РФ. 1996. № 32. Ст. 3843.

⁶ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1231.

⁷ Введена Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 мая 1986 г., см.: Ведомости ВС РСФСР. 1986. № 23. Ст. 638.

⁸ Введена Законом Российской Федерации от 13 марта 1992 г., см.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1996. № 3. Ст. 140.

⁹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1996. № 3. Ст. 140.

предусмотренных в лицензии»¹ было расширено количество надзорных и контрольных органов.

В главе 12 КоАП РСФСР «Административные правонарушения в области торговли и финансов», на наш взгляд, было дано определение сферы регулируемых ей правоотношений как сферы общественных отношений по обеспечению нормальной деятельности предприятий советской торговли и общественного питания, порядка торговли, охраны здоровья, общественного порядка и общественной безопасности, финансовых интересов советского государства, нормальной хозяйственной деятельности предприятий, учреждений, организаций, что согласно нашему определению общественных отношений в сфере потребительского рынка, входило бы в нее подсистемой.

С учетом новых задач, поставленных государством основным направлением стандартизации в соответствии с Постановлением Совета министров СССР от 17 января 1985 г. «Об организации работ по стандартизации в СССР»² являлись разработка системы нормативно-технической документации, определяющей требования к продукции, правилам, обеспечивающим ее разработку, производство и применение, а также контроль за правильностью использования этой документации. Для создания эффективной системы регулирования этих правоотношений, наряду с системой норм была создана и система органов их применения – Госстандарт СССР.

В дальнейшем статьей 11 Закона РФ от 10 июня 1993 г. № 5154-1 «О стандартизации», в соответствии с введенным в 1990 г. делением требований стандартов на обязательные и рекомендательные, предусмотрена система, согласно которой государственный контроль и надзор за соблюдением субъектами хозяйственной деятельности обязательных требований государственных стандартов осуществляются на стадиях разработки, подготовки продукции к производству, ее изготовления, реализации (поставки, продажи), использования (эксплуатации), хранения, транспортирования и утилизации, а также при выполнении работ и оказании услуг. Органами, осуществляющими государственный контроль и надзор за соблюдением обязательных требований государственных стандартов, являлся Госстандарт России, а также иные специально уполномоченные государственные органы. Однако при дальнейшем развитии законодательства, регулирующего общественные отношения в рассматриваемой нами сфере, определенные пол-

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 3. Ст. 97.

² СЗ СССР. 1990. Т. 5. С. 250.

номочия и права в области государственного контроля за соблюдением требований государственных стандартов по безопасности, являющихся одними из обязательных требований, а также по другим вопросам были предоставлены Госстандарту ст. 42 и 43 Закона РФ «О защите прав потребителей», и таким образом государство отказалось от контроля за соблюдением требований, которые не являются обязательными согласно современному российскому законодательству.

С учетом политических и экономических изменений в 90-х гг. XX в. происходит не только нормативное расширение общественных отношений сферы потребительского рынка, но и изменение в области их правоприменения¹. Так правоохранительным органам было дано указание не вмешиваться в процессы нарождающегося кооперативного движения и это препятствовало установлению контроля за соблюдением законности в данной сфере и во многом способствовало дальнейшей криминализации экономики. И здесь очень интересен опыт российской полиции начала XX в. по административно-правовому регулированию кооперативного движения изложенный в Записке «О кооперативном движении», отмеченный нами ранее. Из-за отсутствия четкого нормативного регулирования, разбалансированности в распределении и реализации продукции резко возрастает количество нарушений финансовой дисциплины. Бесхозяйственность и расточительство охватывают все большее число отраслей народного хозяйства. Все это способствует распространению экономической преступности, все чаще она приобретает организованный характер. Поэтому и для службы БХСС МВД РСФСР основной задачей становится охрана экономических интересов РСФСР. С принятием Закона РСФСР «О милиции» в 1991 г. служба БХСС МВД РСФСР становится структурным подразделением криминальной милиции по борьбе с преступностью в сфере экономики (БЭП КМ МВД РСФСР). Учитывая, что эффективность правового регулирования зависит от двух составляющих – правотворчества и правоприменения, постоянная реорганизация специализированных подразделений правоохранительных органов занимающихся профилактикой и выявлением правонарушений в сфере потребительского рынка не способствовала этому. Так в МВД СССР функционировало ГУ БХСС МВД СССР, которое 6 декабря 1991 г. реорганизовано в бюро по преступности в экономике СКМ МВД СССР. В феврале 1992 г. МВД СССР и МВД РСФСР были объединены в МВД РФ, а бюро по пре-

¹ Лаптева Л.Е. Указ. соч. С. 56–60.

ступности в экономике МВД СССР и БЭП МВД РСФСР слиты в Главное Управление по экономической преступности (ГУЭП МВД РФ)¹.

На взгляд автора, за время существования службы по борьбе с преступлениями в сфере экономики, она не только сама стала основным органом по выявлению и пресечению правонарушений в сфере торговли, оказания услуг населению и других областях, связанных с личным бытовым как материальным, так и духовным потреблением (согласно государственной статистике советского периода 91 % правонарушений в данной сфере выявлялось аппаратами БЭП-БХСС)², но и основным координирующим аналитическим и методическим органом в данной сфере, как в системе МВД, так и в системе государственного ведомственного и вневедомственного общественного контроля (органы народного контроля, госторгинспекции, санитарного, ветеринарного надзоров и др.).

На данном этапе развития новых общественно-политических и экономических отношений происходит дальнейшая оптимизация государственных структур. Так концентрация в МВД России контрольных и надзорных функций, осуществление оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной и административно-процессуальной деятельности по экономическим и налоговым преступлениям в целом позитивно повлияла на оптимизацию структуры государственного управления, устранения дублирования функций различных органов и повышения эффективности в сфере потребительского рынка. И дальнейшее изучение опыта и анализ результатов работы МВД России, по мнению диссертанта, явно показывает ошибочность концепции сужения контрольных и надзорных функций МВД России в указанной сфере.

Таким образом, по нашему мнению, опыт административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка органами внутренних дел на протяжении всего существования показывает эффективность работы, как их специализированных подразделений, так и в целом МВД России. И в современных условиях ликвидация в Законе «О полиции» этих функций привела к ликвидации системы профилактики правонарушений в сфере потребительского рынка, которая имеет многовековую историю.

На рубеже 80–90-х гг. XX в. экономические проблемы СССР в сфере производства качественных товаров и услуг стали очевидны, большинство видов товаров отпускались населению нормировано – по талонам, карточкам, спискам и т.д., суровость законода-

¹ История службы БХСС – ЭП. Екатеринбург, 1996. С. 5–6.

² См.: Ширяев В.М. Указ. соч. С. 9–13.

тельства не влияла на массовость совершения преступления в сфере потребительского рынка. В результате жесткое законодательство перестало эффективно влиять на регулирование указанных общественных отношений. Ни о какой реальной защите прав, интересов, жизни и здоровья потребителей не могло быть и речи, в этих условиях государство предприняло попытку экономических преобразований в стране. Так Указом Президента РФ «О свободе торговли» от 29 января 1992 г. предприятиям независимо от форм собственности, а также гражданам в целях развития потребительского рынка, стимулирования конкуренции, преодоления монополизма в сфере розничной торговли, оказания услуг, выполнения работ, было разрешено осуществлять предпринимательскую деятельность без специальных разрешений, за исключением товаров, реализация которых была запрещена или ограничена законодательством¹. Появление различных форм собственности привели к бурному развитию и возникновению новых областей предпринимательской деятельности в сфере производства и торговли товарами, выполнения работ и оказания услуг населению. С принятием законов РФ от 7 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей»², от 18 июня 1993 г. «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением»³, от 10 июня 1993 г. «О сертификации продукции и услуг»⁴, от 10 июня 1993 г. «О стандартизации»⁵ и ряда других произошло формирование современного законодательства РФ, призванного осуществлять регулирование общественных отношений в сфере потребительского рынка, в новых политических и экономических условиях.

Принятие указанного законодательства разделило правоведов на сторонников свободной рыночной экономики и государственной системы хозяйствования. Первые понимали, что борьба со спекуляцией и предпринимательской деятельностью на самом деле является борьбой за существование распределительной системы и государственной торговли, и преодолеть ее можно лишь с помощью повышения производительности труда, и добросовестной конкуренции, роста производства качественных товаров и услуг, насыщения потребительского рынка. Вторые отрицали необходимость развития рыночных отношений и требовали ужесточения ответственности за хозяйственные пре-

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 290.

² Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 766.

³ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 27. Ст. 1018.

⁴ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 26. Ст. 966.

⁵ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 26. Ст. 917.

ступления, в том числе спекуляцию, нарушение правил торговли и оказания услуг населению и др. Исторический опыт показывает необходимость создания равных условий развития всех форм собственности и здоровой конкуренции между ними для нормального функционирования многоукладной экономики. В нашей стране в течение XX в. государственная и частная собственность противопоставлялись по идеологическим и политическим причинам и последствием такого противостояния, было доминирование в СССР государственной собственности и ее разгосударствление и перевод в частную собственность в постсоветской России. Такое метание экономики из одной крайности в другую превращает ее в одностороннюю, неустойчивую, подверженную застою и кризисам, лишает ее многоукладности и конкурентоспособности.

В связи с вступлением России в ВТО на сегодня одним из основных направлений государственной политики в области защиты прав, интересов потребителей должно стать повышение качества, безопасности товаров и соответствия их мировым стандартам и приведение национальной системы стандартизации в соответствие с международной практикой. С учетом глобализации мировой экономики и развития единого мирового процесса производства и потребления товаров, работ и услуг, крайне важно определить теоретические подходы к пониманию системы законодательства и права, уяснению процессов их формирования и соотношения, которые невозможно провести без опоры на исторический материал, концептуальное изучение которого позволяет выйти на осмысление данных правовых явлений. Использование системного метода как общенаучного метода познания имеет в данном вопросе особое значение, так как любая система представляет собой целостное, упорядоченное множество элементов, и исследование правового регулирования государственного управления в сфере потребительского рынка с этих позиций позволяет понять его характер, выявить основные этапы формирования как отражение процесса его развития и сделать выводы по совершенствованию.

Проведенный нами анализ норм древнерусского права, исследований ученых позволяет сделать вывод, что Россия с момента зарождения общественных отношений в сфере производства, торговли товарами и оказания услуг, являлась составной частью общей мировой торговой системы, включающей страны Европы и Азии. В связи с этим мнение ряда ученых, в том числе представителей так называемого «потребительского права» об отсутствии законодательства в сфере потребительского рынка и опыта его правоприменения в Российской Федерации не соответствует действительности. Для

осуществления правового регулирования указанных отношений в государстве была создана система законодательных актов, начиная с договоров русских князей с Византией, Русской Правды, а затем общего кодифицированного акта – Свода законов Российской империи и системы законодательства советского периода.

Рассматривая генезис системы законодательства Российского государства по регулированию государственного управления в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, мы можем выделить три основных этапа. Первый этап (X–XVI вв.) характеризуется зарождением системы законодательства, определением общего направления правового регулирования этой сферы. Как показало наше исследование, его начало связано с периодом становления государственности и позитивного права в Древней Руси, а завершение – с изданием Соборного уложения 1649 г. На втором этапе в XVII–XX вв. на основе норм публичного и в первую очередь полицейского права происходит систематизация нормативных актов, регулирующих общественные отношения в рассматриваемой нами сфере и их кодификация, единое правоприменение специализированными государственными органами и судами. Наряду с полицейско-репрессивной получает развитие полицейско-предупредительная деятельность государства, направленная на профилактику правонарушений в сфере потребительского рынка. На третьем этапе (1917–1992 гг.) в советский период, не смотря на идеологические разногласия, получили развитие публично-правовые формы и методы регулирования общественных отношений в этой сфере. Впервые в мировой практике были определены государственные стандарты, за неисполнение которых была предусмотрена строгая ответственность на основании норм публичного и в первую очередь уголовного и административного права. С целью обеспечения безопасности и качества продукции на всех предприятиях были созданы отделы технического контроля или госприемки товаров, работ и услуг. Были установлены строгие меры ответственности не только к исполнителям, выпускавшим недоброкачественную и опасную для жизни и здоровья потребителей продукцию, но и к различным категориям руководителей. Для эффективного применения норм права получила свое развитие деятельность специализированных полицейских подразделений МВД России по борьбе с хищениями социалистической собственности, выявлению правонарушений на потребительском рынке и исполнению административного законодательства, борьбе с экономической преступностью. Еще одной особенностью этого периода являлось делегирование государственных полномочий различным общественным

организациям, создание условий для активного участия широких слоев общественности в правовом регулировании этой сферы, а так же системы общественного контроля (например, товарищеские суды, народный, рабочий контроль).

Необходимо сделать вывод о том, что активная территориальная экспансия и авторитарный характер управления страной повлияли на соотношение и баланс частного и публичного права в рассматриваемой нами сфере правового регулирования. Так в период абсолютной монархии в Российской империи с усилением роли государства в регулировании всего спектра общественных отношений, происходит значительная централизация власти и как результат доминирование методов публичного права и, в первую очередь, полицейского. Еще большую роль в регулировании указанных правоотношений стало играть государство в РСФСР и СССР, придав публично-правовой характер всей правовой системе, вплоть до тотального администрирования, как производства, так и торговли товарами. Кризис экономики и политики социализма привел к разрушению государства, несмотря на это нельзя отрицать накопленный положительный опыт в этот период, и огульная критика советского периода представителями отдельных правовых школ, на наш взгляд, является неконструктивной. Так именно в советский период получили развитие стройная система государственной стандартизации и сертификации товаров и услуг, обеспечение продовольственной и общественной безопасности в сфере производства и торговли товарами, услугами, обязанности государства по защите прав, интересов, жизни, здоровья и безопасности граждан-потребителей и строгая ответственность в первую очередь должностных лиц, руководителей предприятий по их обеспечению. Поэтому, на наш взгляд, создание системы законодательства по регулированию общественных отношений с помощью норм административного права и специализированных органов контроля и надзора, таких как отделы технического контроля и госприемки на предприятиях выпускающих продукцию, системы товароведения в оптовой и розничной торговле необходимо в современной России.

Необходимо подчеркнуть, что со времени существования правовых актов Древней Руси обман потребителей рассматривался как преступное деяние – особый вид мошенничества, то есть хищения путем обмана или злоупотребления доверием, «татьба» – воровство. Декриминализация состава преступления, предусмотренного ст. 200 УК РФ (обман потребителей), и отсутствие реальной административной ответственности в КоАП РФ на современном этапе развития России привели к огромному объему мошенни-

честв совершаемых в отношении граждан-потребителей и другим негативным последствиям в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ обеспечения законных прав, интересов, жизни, здоровья, безопасности. На протяжении нескольких веков наряду с нормами полицейского, а затем – уголовного и административного права, существовал стройный механизм правового регулирования государственного управления, включающий как нормы публичного права, так и специализированные полицейские органы, применяющие данные нормы. Ликвидация Федеральным законом «О полиции» данных функций привела, на наш взгляд, к разгулу мошенничества в этой сфере. В связи с этим необходимо вернуть в законодательство РФ нормы, позволяющие привлечь к ответственности за обман потребителей, а в КоАП РФ на основе систематизации норм, регулирующих правоотношения в сфере потребительского рынка, сформировать отдельную главу Кодекса, устанавливающую административную ответственность за нарушение прав, безопасности, жизни и здоровья потребителей, безопасности и качества товаров работ и услуг, различных видов безопасности при осуществлении материального и духовного потребления.

Глава 3. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ И СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ

3.1. Основные общемировые тенденции развития административно-правового регулирования процессов производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ и защиты прав потребителей на современном этапе

Для повышения эффективности правового регулирования определенных диссертантом ранее общественных отношений важно как проведение историко-правового, так и сравнительного анализа правотворчества и правоприменения юридических норм. Мы уже отмечали важность таких исследований исходя из необходимости совершенствования российского законодательства в сфере потребительского рынка, в том числе определение круга регулируемых правоотношений, объектов, субъектов, форм и методов регулирования, осуществления надлежащей государственной и общественной защиты потребителей, в том числе обеспечения их безопасности, безопасности и качества товаров, работ и услуг, продовольственной, общественной, экономической, экологической и других видов безопасности и некоторых других вопросов.

В подтверждение нашей позиции, систематизируя вопросы теории сравнительного правоведения Ю.А. Тихомиров отмечает, что в современном мире усиливаются интеграционные процессы именно в правовой сфере¹. И особенно это касается общих принципов регулирования защиты прав, законных интересов потребителей и обеспечения их безопасности, используемых в деятельности различных межгосударственных объединений².

В.А. Туманов, рассматривая современное сравнительное правоведение как применение сравнительного метода исследования и как особое направление исследования, подчеркивает, что его цель состоит в том, чтобы с одной стороны «дать ответ о том... каковы тенденции основных правовых систем современности»³, с другой использовать

¹ Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. С. 6–7.

² Там же. С. 164–170.

³ Туманов В.А. Избранное. М., 2010. С. 531.

сравнительный метод «при решении конкретных проблем юридической теории и практики»¹, что крайне актуально для совершенствования российского законодательства сегодня именно в сфере потребительского рынка.

Размышляя о проблемах обеспечения принципа верховенства права международного сообщества в современных условиях развития глобализационных процессов, происходящих в мире, В.Д. Зорькин особенно подчеркивает необходимость их решения в различных областях сферы потребительского рынка – борьбы с голодом и продовольственной безопасностью, финансово-экономических кризисов и права каждого на получение экономической помощи и кредита, экономической безопасности и неконтролируемой деятельности транснациональных корпораций, безопасности граждан и безопасности и качества товаров, работ, услуг. Он утверждает, что в современных условиях возрастает влияние общепризнанных принципов и норм международного права на национальное законодательство². Исходя из этого, на наш взгляд, необходима выработка совместных алгоритмов взаимопроникновения международного и национального права в сфере потребительского рынка, обобщение этого передового опыта, обсуждение его в международных организациях на межнациональном уровне и внедрение прогрессивных идей и концепций в национальное законодательство для более эффективного разрешения конфликтов между потребителями и производителями, исполнителями, продавцами товаров, работ и услуг, обеспечением безопасности потребителей и безопасности и качества товаров, работ, услуг и других вопросов административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка.

В.Ф. Яковлев и Э.В. Талапина, анализируя мнения В.К. Райхера, С.С. Алексева, Ю.К. Толстого, Р.О. Халфиной, Ц.А. Ямпольской и ряда других ученых отмечают насущную необходимость сравнительного анализа различных отраслей права, регулирующих экономическую сферу, так как правовые проблемы экономики носят комплексный характер и не могут охватываться лишь одной правовой отраслью, и приходят к выводу, что экономические проблемы, включая защиту потребителей, государственное регулирование цен, государственные требования к качеству товаров, требуют комплекс-

¹ Там же. С. 535.

² Зорькин В.Д. Верховенство права и императив безопасности // Рос. газ. 2012. 15 мая. URL: <http://www.rg.ru/2012/05/15/zorkin-poln.html> .

ного регулирования с позиций как частного, так и публичного права с учетом норм международного права¹.

В.В. Ершов, анализируя различные подходы в теории международного и внутригосударственного права ученых и государственных деятелей различных эпох (Дж. Остина, Г. Трипеля, Н.М. Коркунова, П.А. Столыпина, С.С. Алексеева, В.С. Нерсисянца, Б.И. Нефедова и др.), делает вывод, что в современных условиях глобализации общественных процессов огромную актуальность приобретает интегративное понимание права, основанное на объективно необходимой интеграции и позволяющее эффективно и своевременно снимать многочисленные современные теоретические и практические проблемы правотворчества и правоприменения. Он особо подчеркивает, что в данных условиях возрастает влияние общепризнанных принципов и норм международного права на национальное законодательство². Основываясь на понимании ст. 103 Устава ООН и ч. 4 ст. 15 Конституции РФ он подчеркивает необходимость повышения эффективности правового регулирования прав и свобод граждан путем интегративного понимания права, приоритета общественных (основополагающих) принципов и норм международного права³. Для эффективного осуществления правотворческих и правореализационных процессов он считает важным рассмотрение права, реализуемого в России, в единой системе норм международного и внутригосударственного права⁴.

Умнова И.А., исследуя различные мнения ученых в вопросах соотношения международного и национального права, анализируя многочисленные примеры их совместного правоприменения, делает вывод о возрастании роли международного права в условиях глобализации именно в области регулирования прав и свобод человека и гражданина на основании положений Всеобщей декларации прав человека ООН и отмечает, что в современных условиях происходит углубление взаимосвязи международного и национального права⁵. Поэтому, на наш взгляд, с учетом общемировых процессов глобализации и интеграции необходимо обратиться непосредственно к изучению этих норм, их сравнительному анализу с целью внедрения передового опыта в наше национальное законодательство.

¹ Талалина Э.В., Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 5–16.

² Ершов В.В. Международное и внутригосударственное право с позиций легизма и интегративного понимания права // Рос. правосудие. 2011. № 8. С. 5–26; № 10. С. 5–22.

³ Там же.

⁴ Ершов В.В. Указ. соч. № 10.

⁵ Умнова И.А. Современная юридическая доктрина о тенденциях взаимодействия международного права и национального права // Рос. правосудие. 2012. № 6. С. 34–38.

Ранее мы уже отмечали, что выводы ряда исследователей о том, что регулирование правоотношений в сфере потребительского рынка началось в России лишь в 90-х годах XX века на основе его развития в США и странах Западной Европы в 30-х годах XX века, не соответствует действительному положению дел. Основываясь на анализе норм права и законодательства России и стран Западной Европы, рассмотренных нами в предыдущей главе, мы сделали вывод, что процессы производства и потребления товаров, работ, услуг, обеспечения их безопасности и качества, защита общественного торга, безопасности граждан осуществлялись благодаря эффективному, постоянно развивающемуся административно-правовому регулированию в сфере потребительского рынка.

Не требует доказательств и то, что с момента зарождения этих общественных отношений, они подвергались как международному, так и национальному правовому регулированию. Иначе в этой области деятельности людей существовал бы хаос, переходящий в вымирание населения на земле. Поэтому нами, в отличие от представителей «потребительского права» и защиты прав потребителей в узком понимании смысла данного термина, исследование правового регулирования общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения защиты интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности граждан при удовлетворении ими своих материальных и духовных потребностей, а также осуществления при этом общественной, экономической, экологической, продовольственной безопасности было основано на рассмотрении этого явления как единого всемирного процесса эволюции производства и потребления товаров, работ и услуг населением в различных странах, включая и Россию. Одновременно с этими процессами развивалось и правовое регулирование международной торговли¹. Таким образом, на наш взгляд, уже в этот период развития производства и реализации товаров, работ и услуг существовали формы и методы правового регулирования как в национальном, так и межнациональном праве нормами как частного, так и публичного права².

На наш взгляд³, именно защита права «слабого» – простого потребителя как особого субъекта правоотношений в сфере потребительского рынка против права «сильного» – крупных транснациональных корпораций дало развитие процесса повышения эффек-

¹ В подтверждение нашей позиции см., например: Погосян Т.Ю. Указ. соч.; Тюрина Н.Е. Публичные правоотношения в международной торговле // Рос. юрид. журн. 2011. № 5. С. 55–62.

² В подтверждение нашей позиции см., например: Тюрина Н.Е. Указ. соч.

³ Пантелеев В.Ю. Потребительский рынок в Российской Федерации ... С. 15–23.

тивности правотворчества и правоприменения как на национальном, так и на наднациональном уровне в странах Западной Европы, США, Канаде и некоторых других. Во многом благодаря этому опыту в конце 70-х гг. экономический и социальный Совет ООН подготовил обзор национальных учреждений и законодательства в этой сфере. Как мы уже отмечали, позиция ряда ученых, что это область лишь защиты прав потребителей, возникающих из договорного права, наносит значительный ущерб защите прав и свобод граждан и существенно сужает круг регулируемых правоотношений. В подтверждение нашей позиции проанализируем документы ООН, которые были приняты на основании указанного нами исследования и обзора законодательства ряда стран – членов ООН, в которых содержались конкретные предложения по принятию руководящих принципов ООН защиты интересов потребителей.

Так в 80-х гг. XX в. были разработаны и приняты международные нормы, касающиеся безопасного и качественного производства и надлежащей реализации товаров, работ и услуг, которые были сформированы как «Принципы правового недопущения недобросовестных схем предпринимательской деятельности», принятые Генеральной Ассамблеей ООН в Резолюции 35/63 от 5 декабря 1980 г.¹, предписывающей правительствам государств – членов ООН «ввести практику, четко определяющую ответственность производителей товара, исполнителей работ и услуг за то, чтобы товары отвечали разумным требованиям с точки зрения их долговечности, пригодности и надежности и соответствовали цели, для которой они предназначены», установить ответственность за соблюдение этих требований, а также поощрение добросовестной и эффективной конкуренции для обеспечения потребителям широкого выбора товаров и услуг по минимальным ценам. Таким образом, данные нормы международного права подтверждают наш вывод о включении в общественные отношения – область сферы потребительского рынка, связанной с проектированием и производством товаров и услуг и необходимостью государственного регулирования их качества и безопасности и введение не только гражданско-правовой, но и публично-правовой ответственности производителей, в том числе юридических и должностных лиц. Эти нормы также подтверждают и нашу позицию о рассмотрении в комплексе проблем производства и реализации товаров, работ, услуг, обеспечения безопасности потребителей, экономической и продовольственной безопасности.

¹ URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=16082> .

В 1983 г. после проведения консультации с представителями государств – членом ООН Генеральный секретарь представил на рассмотрение Экономического и социального совета «Руководящие принципы для защиты интересов потребителей», которые были приняты на 106 пленарном заседании Генеральной ассамблеи ООН 9 апреля 1985 г. (резолюция 39/248)¹. Анализируя данные нормы международного права, мы видим, что в подтверждение нашей позиции о необходимости регулирования широкого круга общественных отношений (а не только прав потребителей), включающих интересы и нужды, безопасность потребителей и другие объекты сферы потребительского рынка, в разделе I указанного документа отмечается, что, интересы и нужды потребителей во всех странах, особенно в развивающихся странах должны быть надежно защищены нормами административного права. Так как потребители зачастую находятся в неравном положении с точки зрения экономических условий, уровня образования и покупательной способности, и, учитывая, что потребители должны иметь право на доступ к безопасным товарам, а также важность содействия справедливому, равноправному и устойчивому экономическому и социальному развитию, эти руководящие принципы защиты интересов потребителей имеют следующие цели: 1) содействовать странам в установлении или дальнейшем обеспечении надлежащей защиты своего населения как потребителей; 2) способствовать созданию структур производства и распределения, способных удовлетворять потребности и запросы потребителей; 3) поощрять высокий уровень этических норм поведения тех, кто связан с производством и распределением товаров и услуг для потребителей; 4) содействовать странам в борьбе с вредной деловой практикой всех предприятий на национальном и международном уровнях, которая отрицательно сказывается на потребителях; 5) способствовать созданию независимых групп потребителей; 6) расширять международное сотрудничество в области защиты интересов потребителей; 7) поощрять создание рыночных условий, предоставляющих потребителям больший выбор при более низких ценах.

Таким образом, мы видим, что мировое сообщество продолжило общеисторический процесс развития норм национального и наднационального права по соблюдению как общественных, так и частных (личных) интересов граждан при регулировании общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, вы-

¹ Там же.

полнения работ, обеспечения защиты интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности потребителей, экономической, продовольственной, общественной, экологической и других видов национальной безопасности. При этом в подтверждение нашей позиции об особом характере этих отношений (позиция «слабого» и «наиболее слабого» субъекта) в нормах международного права закреплено понятие защиты интересов и безопасности, а не защита прав потребителей, и обязательное условие – обеспечение производственной, продовольственной и экономической безопасности при осуществлении потребления гражданами.

Для следования этим целям Генеральная Ассамблея ООН рекомендует правительствам государств – членов ООН разрабатывать, укреплять активную политику защиты интересов потребителей с учетом данных руководящих принципов. При этом каждое правительство должно определить свои собственные первоочередные задачи в области защиты интересов потребителей в соответствии с экономическими и социальными условиями страны и потребностями своего населения, а также с учетом издержек и преимуществ намечаемых мер.

В п. 3 общих принципов Резолюции с учетом расширенного толкования правового регулирования в сфере потребительского рынка (в рамках данного нами определения) сформулированы следующие принципы: 1) защита потребителей от ущерба их здоровью и безопасности; 2) содействие экономическим интересам потребителей и защита этих интересов; 3) доступ потребителей к соответствующей информации, необходимой для компетентного выбора в соответствии с индивидуальными запросами и потребностями; 4) просвещение потребителей; 5) наличие эффективных административных процедур рассмотрения жалоб потребителей; 6) свобода создавать потребительские и другие соответствующие группы или организации, и возможность для таких организаций высказывать свою точку зрения в процессе принятия решений, затрагивающих их интересы.

В «Принципах правового недопущения недобросовестных схем предпринимательской деятельности», принятых Генеральной Ассамблеей ООН в Резолюции 35/63 от 5 декабря 1980 г., отдельным пунктом «Руководящих принципов для защиты интересов потребителей», принятых Генеральной ассамблеей ООН 9 апреля 1985 г. (резолюция 39/248) (см. п. 5 раздела I) сформулированы требования о том, что все предприятия должны соблюдать соответствующие законы и постановления как тех стран, в которых они ведут предпринимательскую деятельность, и таким образом подтверждают нашу

позицию об обязательном включении общественных отношений, связанных с производством товаров, работ и услуг в сферу потребительского рынка, так и соответствующие положения международных норм защиты интересов потребителей, одобренные компетентными органами власти данной страны.

Анализ норм, формулирующих руководящие принципы международного права (раздел III Резолюции) также подтверждает необходимость административно-правового регулирования широкого круга общественных отношений в сфере потребительского рынка согласно данному нами определению. Не случайно он начинается с раздела «Физическая безопасность», то есть по нашему определению – безопасность потребителей. «Для обеспечения безопасности товаров как при их предназначаемом, так и другом разумно возможном использовании, правительствам государств – членов ООН следует принять соответствующие меры или поощрять их принятие, включая правовые системы, положения о безопасности товаров, национальные или международные нормы, добровольные нормы и ведение учета случаев небезопасного использования отдельных товаров». Поставщики, экспортеры, импортеры, розничные торговцы и т.п., то есть те, кто несет ответственность за выход товаров на рынок (далее именуемые в Резолюции распределителями), должны обеспечить, чтобы «эти товары, в период нахождения у них, не становились небезопасными из-за неправильного обращения или хранения». И здесь интересно как введение интегрированного понятия «распределители», так и расширение понятия «хранение» в контексте обеспечения продовольственной и экономической безопасности, которыми, возможно, необходимо дополнить Закон РФ «О защите прав потребителей» и это предложение мы рассмотрим далее. Кроме того, в рамках предупреждения нанесения вреда жизни и здоровью следует инструктировать потребителей о правильном использовании товаров и информировать о возможном риске при предназначаемом или другом разумно возможном использовании, а где это возможно, должна сообщаться важная информация о безопасном использовании с помощью понятных в международных масштабах обозначений. «Надлежащая политика должна обеспечить, чтобы производители или распределители, если им стало известно о возникновении непредвиденной опасности уже после выхода товаров на рынок, незамедлительно уведомляли об этом соответствующие органы власти и, в случае необходимости, ответственность». Правительствам государств – членов ООН также следует предусмотреть меры «обеспечения того, чтобы потребители были должным образом информированы о

такой опасности». Таким образом, Генеральная ассамблея ООН в данной Резолюции рекомендует правительствам государств – членов ООН предусмотреть меры профилактики повторных нарушений безопасности потребителей, в случае обнаружения серьезного дефекта в каком-либо товаре и существенной и серьезной опасности даже при его правильном использовании, производители и распределители должны изъять его из обращения и устранить дефект или заменить, или предложить другой товар, если в разумные сроки это сделать невозможно, потребителю должна быть выплачена соответствующая компенсация.

В разделе «В» Резолюции «Содействие экономическим интересам потребителей и защита этих интересов» правительствам государств – членов ООН даны рекомендации по предоставлению потребителям возможности максимально выгодно использовать свои экономические средства, обеспечению удовлетворительных технических и эксплуатационных характеристик, надлежащих методов распределения, добросовестной деловой практики, информативного маркетинга и эффективной защиты от деятельности, которая может отрицательным образом затронуть экономические интересы потребителей и осуществление выбора при покупке. В этом же разделе указано, что правительствам следует активизировать свои усилия по предотвращению практики, наносящей ущерб экономическим интересам потребителей, путем обеспечения того, чтобы производители, распределители и другие лица, участвующие в предоставлении товаров и услуг, соблюдали установленные законы и обязательные нормы, поощрять организации потребителей к контролю за такой практикой, как «фальсификация продуктов питания, ложные или вводящие в заблуждение заявления с целью сбыта товаров и обман потребителей в сфере обслуживания».

Правительствам государств – членов ООН рекомендовано разрабатывать, укреплять или сохранять, в зависимости от конкретных обстоятельств, меры, относящиеся к контролю за ограничительной и другой вредной деловой практикой, которая может нанести ущерб потребителям, включая средства обеспечения выполнения подобных мер. В этой связи правительствам следует руководствоваться своими обязательствами в соответствии с данной Резолюцией и комплексом согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой, принятым Генеральной Ассамблеей в Резолюции 35/63 от 5 декабря 1980 г. Помимо этого им следует предусмотреть меры административного характера, четко

определяющие ответственность производителя за то, чтобы товары отвечали разумным требованиям с точки зрения их долговечности, пригодности и надежности и соответствовали цели, для которой они предназначены, а также ответственность торговца следить за соблюдением этих требований. Аналогичная политика должна проводиться и в сфере обслуживания. И данные нормы являются еще одним подтверждением нашей позиции о необходимости введения норм административно-правовой ответственности производителей и распределителей в российское законодательство.

Кроме того, в соответствии с нормами Резолюции потребители должны быть защищены от таких контрактных злоупотреблений, как односторонние типовые контракты, исключение основных прав в контрактах и незаконные условия кредитования (что, на наш взгляд, очень важно для российских потребителей при удовлетворении всего спектра услуг, связанных с материальным и духовным потреблением, например, образованием, культурой, финансами и т.д.). С другой стороны, именно в России в настоящее время распространена практика с предложением потребителям так называемых «типовых контрактов» (например, при банковском кредитовании, предоставлении услуг ЖКХ, оказании медицинских, финансовых, юридических и других видов услуг), существенно нарушающих их законные интересы¹, и это, как мы видим, противоречит нормам международного права.

Отдельным пунктом в Резолюции определен вопрос обеспечения продовольственной безопасности, согласно которому правительства государств – членов ООН должны поощрять добросовестную и эффективную конкуренцию с тем, чтобы обеспечить потребителям самый широкий выбор товаров и услуг по минимальным ценам.

Далее Резолюция дает рекомендации совместной деятельности общественных организаций предпринимателей и потребителей по профилактике обманов потребителей, сертификации, безопасности и качества товаров, работ, услуг, безопасности потребителей (что нами подробно рассматривалось²): правительствам государств – членов ООН, с учетом своих национальных условий, следует «поощрять разработку и применение деловыми кругами в сотрудничестве с организациями потребителей кодексов маркетинга и другой деловой практики для обеспечения надлежащей защиты интересов потребителей, заключения добровольных соглашений между деловыми кругами, организациями

¹ Об этом в частности свидетельствует отчет Генерального прокурора за 2013 г., см.: Егоров И. Генеральный прокурор Юрий Чайка подвел итоги работы. Мало коррупции // Рос. газ. 2014. 31 марта.

² Пантелеев В.Ю. Потребительский рынок в Российской Федерации ... С. 107–114.

потребителей и другими заинтересованными сторонами». Об этих кодексах следует надлежащим образом информировать общественность, а правительствам следует поощрять «все соответствующие стороны к участию в свободном обмене правдивой информацией по всем аспектам потребительских товаров, рекламная и торговая практика должна отвечать принципу справедливого обслуживания потребителей и правовым требованиям». И это, на наш взгляд, необходимо для предоставления информации, необходимой потребителю для принятия компетентных и независимых решений, а также мер по обеспечению «правдивости предоставляемой информации». Для этого следует регулярно проводить обзоры законодательства, касающегося единиц мер и весов, и оценивать адекватность механизма контроля за его соблюдением, поощрять и обеспечивать наличие возможностей для проверки и выдачи свидетельств о безопасности, качестве и технических характеристиках основных потребительских товаров и услуг. Им также следует, в зависимости от конкретных условий, разрабатывать или содействовать разработке и применению на национальном и международном уровнях добровольных и иных норм безопасности и качества товаров и услуг и соответствующим образом их популяризировать. Национальные нормы и положения о безопасности и качестве товаров должны периодически пересматриваться, чтобы обеспечить их соответствие, когда это возможно, общепризнанным международным нормам. Если в силу местных экономических условий какая-либо норма ниже общепризнанной международной нормы, должны предприниматься все возможные меры по усилению ответственности за несоблюдение норм.

Таким образом, данные нормы международного права также направлены на меры профилактики, предупреждения и обеспечения безопасности и качества товаров, работ и услуг, обеспечение эффективной защиты граждан-потребителей путем усиления административной ответственности в сфере потребительского рынка. В российском праве данные вопросы регулировались нормами главы 14 КоАП РФ, а также ст. 238 УК РФ, которая в настоящее время в противоречие анализируемым нами нормам международного права не обеспечивает эффективной защиты целей, указанных выше. С целью внедрения перечисленных международных норм в законодательство России необходимо, на наш взгляд, возвратиться к нормам публичного права (полицейского, административного и уголовного), существовавшим в Российской Империи и РСФСР, которые мы подробно рассмотрели в предыдущей главе, по технологическому контролю качества и безопасности товаров, работ и услуг при их производстве, стандартизации и сер-

тификации, в том числе, введение мер уголовной и административной ответственности не только физических, но и юридических и должностных лиц за нарушение таких норм.

В разделе «D» Резолюции «Система распределения основных потребительских товаров и услуг» даны рекомендации по обеспечению широких мер безопасности. И здесь хотелось бы отметить нашу позицию, в соответствии с которой сведение продовольственной безопасности только к решению вопросов предоставления субсидий сельхозпроизводителям и наличия мест хранения основных видов продовольствия без учета обеспечения безопасности производства, торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, жизни, здоровья граждан при осуществлении ими своих материальных и духовных потребностей невозможно¹. Поэтому для Российской Федерации, как мы считаем, крайне важно учитывать следующие рекомендации этого раздела правительствам государств – членов ООН: 1) эффективное распределение товаров и услуг для потребителей и обеспечение распределения основных товаров и услуг там, где такое распределение затруднено, что может иметь место, в частности, в сельских и труднодоступных районах, в том числе помощь в создании соответствующих складских и торговых сетей в сельских центрах, стимулирование развития потребительской самопомощи и более эффективный контроль за условиями предоставления основных товаров и услуг в сельских районах; 2) поощрение, особенно в сельских районах, создания потребительских кооперативов и связанных с ними торговых учреждений и распространение информации о них.

Обратимся к исследованию международных норм по обеспечению эффективной процедуры разрешения конфликтов с участием потребителей. Раздел «E» Резолюции «Меры, позволяющие потребителям получить компенсацию» включает рекомендации по проведению административных процедур, а также досудебному рассмотрению конфликтов между потребителями и производителями. Правительствам государств – членов ООН следует «разрабатывать или поддерживать принятие правовых и административных мер, позволяющих потребителям или, в случае необходимости, соответствующим организациям получить компенсацию путем применения официальных или неофициальных процедур, которые должны быть оперативными, справедливыми, недорогостоящими и доступными». Подобные процедуры должны особо учитывать интересы потре-

¹ См. подробнее: Пантелеев В.Ю. Вопросы обеспечения качества и безопасности товаров, работ, услуг и защиты потребителей (проблемы уголовной и административной ответственности) // Рос. юрид. журн. 2012. № 5. С. 161–168.

бителей с низким уровнем дохода, что также подтверждает нашу позицию о едином рассмотрении вопросов обеспечения продовольственной безопасности и безопасности «наиболее слабого» субъекта – потребителя с низким уровнем дохода. Особенно необходимо отметить преимущественное применение норм именно административного права, которые позволяют оперативно, доступно и без особых расходов для потребителя рассматривать конфликтные ситуации и споры с их участием, а также развитие неофициальных, в том числе досудебных процедур, и здесь нормы Резолюции предписывают «поощрять все предприятия разрешать конфликты с потребителями справедливо, оперативно и в неофициальном порядке и поощрять создание добровольных механизмов, включая консультативные услуги и неофициальные процедуры рассмотрения жалоб, которые могут помочь потребителям, а также предоставлять информацию об имеющихся процедурах получения компенсации и разрешения других конфликтов», что также следует применить в российском законодательстве (и это, в частности, является одной из задач реформирования судебной системы России¹).

Международные нормы, приведенные в разделе «F» Резолюции «Программы просвещения и информирования» касаются в первую очередь вопросов профилактики и предупреждения правонарушений в отношении потребителей, обеспечения качества и безопасности товаров, работ и услуг, продовольственной, экономической и общественной безопасности, безусловного обеспечения населения отдаленных регионов и потребителей с низким доходом («наиболее слабые» потребители) качественными и безопасными продуктами и промышленными товарами, работами и услугами, недопущения обмана потребителей, соблюдения правил сертификации и метрологии. С этой целью правительствам государств – членов ООН следует разрабатывать программы просвещения и информирования потребителей с учетом культурных традиций соответствующего населения. Целью подобных программ должно быть обеспечение возможности для населения действовать в качестве «разборчивых» потребителей, способных делать компетентный выбор товаров и услуг и знающих свои права и обязанности. При разработке таких программ особое внимание должно уделяться нуждам потребителей, «находящихся в неблагоприятных условиях, как в сельской местности, так и в городах, включая по-

¹ См.: Постановление VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития». URL: <http://www.ssrf.ru/page/9085/detail/>.

требителей с низким уровнем дохода, а также малограмотных и неграмотных» (в дополнение нашей концепции по защите «наиболее слабого» потребителя). С целью устранения этого явления предлагается просвещение потребителей, где это возможно, неотъемлемой частью основной программы обучения в системе образования в качестве одного из разделов изучаемых дисциплин. Программы просвещения и информирования потребителей должны включать следующие важные аспекты защиты интересов потребителей: 1) здоровье, питание, предупреждение заболеваний, вызываемых пищевыми продуктами, и фальсификация продуктов питания; 2) опасности, связанные с товарами; 3) маркировка товаров; 4) соответствующее законодательство о механизме компенсации и учреждениях и организациях по защите интересов потребителей; 5) информация о единицах мер и весов, ценах, качестве, условиях кредита и наличии товаров первой необходимости; 6) информация о загрязнении окружающей среды.

Правительствам государств – членов ООН следует организовывать или поощрять программы подготовки для педагогов, специалистов в области средств массовой информации и консультантов потребителей с тем, чтобы они могли участвовать в осуществлении программ просвещения и информирования потребителей, инициировать научные исследования по разработке политики «защиты потребителей» на базе государственных и частных исследовательских учреждений и университетов, что также придает актуальность нашему исследованию.

Основные мероприятия в областях, где вопросы безопасности потребителей носят приоритетный и обязательный характер, сформулированы в разделе G Резолюции «Меры, касающиеся конкретных областей». К ним в первую очередь относятся наиболее важные для жизни и здоровья потребителей области продовольствия, водоснабжения и лекарственных препаратов. При этом правительствам государств – членов ООН рекомендуется принять нормы национального права, направленные на обеспечение контроля за качеством товаров, соответствующих и надежных средств распределения, стандартизированной международной маркировки и информации, а также образовательных и исследовательских программ в этих областях.

Так, например, при разработке национальной политики и планов в области продовольствия правительствам следует учитывать необходимость обеспечения для всех потребителей продовольственной безопасности, а также поддерживать и, насколько это возможно, применять нормы Продовольственного кодекса Продовольственной и сель-

скохозяйственной организации Объединенных Наций и Всемирной организации здравоохранения или, в случае их отсутствия, другие международные продовольственные нормы. Кроме того, на постоянной основе следует выполнять, развивать и улучшать меры по обеспечению безопасности продовольствия, включая, в частности, «критерии безопасности, продовольственные нормы и требования к питательности, а также эффективные механизмы по контролю, инспекции и оценке»¹. На наш взгляд, данные вопросы необходимо добавить в Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации².

В области водоснабжения правительствам государств – членов ООН рекомендуется в рамках целей и задач, определенных на Международное десятилетие снабжения питьевой водой и санитарии, разрабатывать, продолжать национальную политику и планы для улучшения снабжения питьевой водой и ее распределения, а также повышения ее качества. Этот вопрос также крайне актуален для России как в сфере обеспечения продовольственной, экономической, экологической безопасности так и безопасности жизни и здоровья потребителей. Так на сегодняшний день по оценке Министерства природных ресурсов и экологии России, плата за воду не превышает 0,1 % ее стоимости, необходимо ее поднятие до мировых 40% как для хозяйствующих субъектов, так и для потребителей, и соответствующие законопроекты Правительством РФ уже подготовлены. Однако, на наш взгляд, в том числе с учетом сделанного нами обзора международных норм права, необходимо решать в комплексе вопросы обеспечения ее безопасности и качества для потребителей³.

Особое внимание в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН уделено разработке и обеспечению регулирования качества и должного использования лекарственных препаратов в рамках комплексной национальной политики в области лекарств, которая должна предусматривать, в частности, приобретение, распределение, производство, системы лицензирования и регистрации и наличие надежной информации о лекарственных препаратах. При этом правительствам государств – членов ООН следует особо учитывать деятельность и рекомендации Всемирной организации здравоохранения, касающиеся лекарственных препаратов. В отношении соответствующих препаратов следует поощ-

¹ URL: <http://www.lawmix.ru/abro/11117> .

² СЗ РФ. 2010. № 5. Ст. 502.

³ Об актуальности этой общемировой проблемы см., например: Грицюк М. Деньги не капают. Плата за воду в этом году может вырасти вдвое // Рос. газ. 2013. 17 янв. URL: <http://www.rg.ru/2013/01/17/voda.html> .

рять применение Программы этой организации по удостоверению качества лекарственных препаратов, поступающих в международную торговлю. Следует также принять, в случае необходимости, меры с целью содействия использованию медикаментов под их международными фармакологическими наименованиями с учетом работы, проделанной Всемирной организацией здравоохранения. И здесь именно в Российской Федерации проблема обеспечения безопасности жизни и здоровья потребителей имеет особое значение, так как фальсификация лекарственных препаратов в настоящее время достигла уровня 60%, а обман потребителей как в качестве, так и количестве (либо цене) носит массовый характер¹.

Кроме того, в этом же разделе среди первоочередных задач правительств государств – членов ООН назван контроль использования пестицидов и химикатов в рамках воздействия их на здоровье и безопасность потребителей и окружающую среду, что, на наш взгляд, также крайне актуально для России.

В вопросах безопасности жизни и здоровья потребителей в Резолюции содержатся предложения по внедрению их не только в национальное право, но и в нормы субъектов РФ и органов местного самоуправления, что очень важно в настоящий период в условиях решения вопросов централизации и децентрации правового регулирования в сфере потребительского рынка и внесение изменений в законодательство России, в том числе в закон РФ «О защите прав потребителей» в части предоставления полномочий в данной сфере «особенно на региональном или субрегиональном уровнях»: 1) развивать, пересматривать, поддерживать или укреплять, по мере необходимости, механизмы обмена информацией о национальной политике и мерах в области защиты интересов потребителей; 2) сотрудничать или поощрять сотрудничество в осуществлении политики по защите интересов потребителей в целях достижения лучших результатов в рамках имеющихся ресурсов. Примерами подобного сотрудничества могли бы быть сотрудничество в создании или совместном использовании учреждений контроля качества, разработка общих процедур контроля качества, обмен программами просвещения и информирования потребителей, совместные программы подготовки кадров и совместная разработка соответствующих положений; 3) сотрудничать в улучшении условий приобретения потребителями основных товаров, уделяя должное внимание как цене, так и ка-

¹ См., например: Федосеенко В. Фальшивки до аптеки не дошли. Поддельные лекарства потянули на миллион рублей // Рос. газ. 2013. 17 янв. URL: <http://www.rg.ru.2013/01/17/poddelki.html> .

честву. Подобное сотрудничество могло бы включать совместную закупку основных товаров, обмен информацией о различных возможностях закупки товаров и соглашения о региональных спецификациях товаров, в том числе развивать или укреплять информационные связи в отношении товаров, которые запрещены, изъяты из обращения или строго ограничены с тем, чтобы другие страны-импортеры имели возможность должным образом защитить себя от вредных последствий подобных товаров; стремиться обеспечить, чтобы качество товаров и информация об этих товарах не изменялись в зависимости от той или иной страны, что могло бы иметь пагубные последствия для потребителей. Проанализировав данный раздел, мы видим, что в нормах международного права сделан акцент на применения мер административного характера при выявлении нарушений качества и безопасности товаров, работ и услуг, несоблюдения интересов потребителей и безопасности их жизни и здоровья.

Таким образом, проанализированные нами нормы международного права уделяют особое внимание повышению эффективности административно-правового регулирования сферы производства и сферы потребительского рынка, при этом обязывают правительства государств – членов ООН «обеспечивать их качество, безопасность, охрану жизни, здоровья, безопасности, законных интересов и прав потребителей, защиту от опасных для их жизни и здоровья товаров, работ и услуг, в том числе, чтобы производимые производителями товары были безопасны как при их предназначаемом, так и другом разумно возможном использовании, инструктировать о правильном использовании товаров и возможном риске при предназначаемом или другом разумно возможном использовании, обеспечивать, чтобы производители или распределители при возникновении непредвиденной опасности уже после выхода товаров на рынок, незамедлительно уведомляли об этом соответствующие органы власти и, в случае необходимости, ответственность» и т.д.

В области обеспечения продовольственной безопасности правительства государств – членов ООН вменяется в обязанность поддерживать и, насколько это возможно, применять нормы Продовольственного кодекса Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций и Всемирной организации здравоохранения или, в случае их отсутствия, другие международные продовольственные нормы, на постоянной основе выполнять, развивать или улучшать меры по обеспечению безопасности продовольствия (включая, в частности, критерии безопасности, продовольственные

нормы и требования к питательности, а также эффективные механизмы по контролю, инспекции и оценке), разрабатывать, продолжать или укреплять национальную политику и планы для улучшения снабжения питьевой водой и ее распределения, а также повышения ее качества, следить за применением пестицидов и химических препаратов, могущих оказать влияние на окружающую среду, жизнь и здоровье потребителей. Это на сегодняшний день крайне важно для России в свете реализации «Основ государственной политики в области экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года»¹.

При решении этих задач необходимо обеспечение надлежащего государственно-правового порядка, общественной безопасности, защиты прав человека в области потребления, безопасного и комфортного существования людей, финансово-экономического регулирования и контроля, экономической безопасности, безопасности и качества товаров, работ и услуг. В этом проявляется взаимосвязь обеспечения экологической безопасности и общественных отношений в сфере потребительского рынка. Кроме того, без усиления роли государства и административного законодательства (например, лицензирование отдельных видов деятельности, экономического мониторинга, контроля и надзора) невозможно обеспечить сохранение безопасности и качества основных видов продовольствия, условий жизнедеятельности человека с учетом происходящих процессов глобализации, связанных с уменьшением природных резервов². И этот вопрос мы более подробно рассмотрим на примере этой Резолюции ООН в редакции 1999 г.

Следующей задачей правительств государств – членов ООН является обеспечение экономической безопасности, в том числе обязанность предоставления потребителям возможности максимально выгодно использовать свои экономические средства, обеспечение удовлетворительных технических и эксплуатационных характеристик, надлежащих методов распределения, добросовестной деловой практики, информативного маркетинга и эффективной защиты экономических интересов потребителей и осуществление выбора при покупке, а также ряд других. В этой связи Резолюция содержит требования к распределителям и производителям, особенно транснациональным корпорациям и банкам по соблюдению мер добросовестности в отношениях с потребителями. На наш

¹ URL: <http://news.kremlin.ru/acts/15177> .

² В подтверждение нашей позиции см.: Круглов В.В. Указ. соч.

взгляд, это особенно важно в условиях всемирной глобализации для России, где правоохранительные органы не наработали практику привлечения к ответственности такой категории юридических лиц за нарушение безопасности и обман потребителей, несоблюдение безопасности и качества товаров, работ и услуг, тем более что в публичном праве России практически отсутствует ответственность за эти правонарушения. В подтверждение нашей позиции, В.Д. Зорькин так оценивает эти явления: «серьезный пласт правовых проблем современного социально-экономического развития связан с тем обстоятельством, что деятельность сформировавшейся к настоящему времени могущественной системы транснациональных корпораций и банков лишь частично регулируется национальными юрисдикциями стран регистрации и в еще меньшей мере – наднациональными институтами в виде Всемирной торговой организации, Банка международных расчетов и т.д.»¹.

Как мы уже отмечали при исследовании правоотношений в сфере потребительского рынка, именно в условиях глобализации возрастает неравенство «слабого» субъекта – потребителя перед финансово-промышленными олигархическими группами, которые уже контролируют около 50 % мирового богатства, и в этих условиях возникают сложности при удовлетворении как материальных, так и духовных потребностей граждан. Исследуя эти процессы, в подтверждение нашей позиции В.Д. Зорькин подчеркивает, что «речь идет, прежде всего, о том, что действия системы транснациональных корпораций и транснациональных банков в глобальном мире, в силу их финансово-производственного потенциала, нередко превышающего потенциал крупных государств, оказывают огромное влияние не только на локальные, но и на глобальные экономические процессы, в итоге неизбежно затрагивая конституционные права большого числа граждан»². Другой аспект этой проблемы заключается в фактическом развитии глобальной системы транснациональных корпораций и транснациональных банков по модели олигополии за счет использования механизма перекрестного владения активами. Недавно опубликованное исследование швейцарских ученых показало, что объединенное такими механизмами неявное «сообщество» из примерно 150 транснациональных финансовых корпораций прямо или косвенно контролирует более 40% мирового богатства. Как отмечает В.Д. Зорькин, исследуя развитие этой ситуации, «финансово-

¹ Зорькин В.Д. Трансформация отношений собственности...

² Там же.

хозяйственный пул» такой мощи, в силу своей латентности никак не регулируемый эффективным антимонопольным законодательством, вполне способен манипулировать любыми из мировых рынков в своих собственных специальных интересах. И очевидно, что уже одно это обстоятельство является грубейшим нарушением основополагающих принципов рыночной экономики, постулирующих свободную конкуренцию и равноправие рыночных агентов»¹.

В подтверждение нашей позиции о включении финансовых услуг в общественные отношения², регулируемые публичным правом и необходимости включения вопросов экономической безопасности в рассматриваемую нами сферу потребительского рынка, исследуя экономический кризис последних лет В.Д. Зорькин отмечает, что он связан с резким «распуханием» финансового сегмента глобальной экономики в результате превращения национальных валют в рыночный товар и возникновения огромной массы разнообразных вторичных финансовых инструментов страхования (хеджирования) рыночных рисков – деривативов, а также систем сверхбыстрой электронной торговли на финансовых рынках. И именно спекулятивная игра на рынке ипотечных деривативов стала «спусковым крючком» начавшегося в 2007 г. мирового экономического кризиса.

И это еще раз подтверждает наш вывод о взаимосвязи политических, экономических и социальных явлений с проблемами материального и духовного потребления населения и государственного управления в этой сфере. И действительно, рассматривая общемировые тенденции развития правового регулирования процессов производства и потребления товаров, работ и услуг через призму нарастающего экономического кризиса, невозможно не увидеть взаимосвязь политических, экономических, социальных проблем независимо от уровня развития производственных сил, связанных с сокращением производства и обнищанием отдельных слоев населения (например, страны Северной Африки и Южной Европы). Наряду с этим массовой обман потребителей в сфере финансовых услуг, необеспеченность активами реального сектора экономики (что мы рассмотрим далее на примере США), наличие фиктивных финансовых организаций, увлечение монетаристской политикой, связанной со спекулятивными процессами на рынке ценных бумаг в отрыве от реального производства товаров, работ, услуг, совершение хищений денежных средств вкладчиков путем выдачи необеспеченных кредитов фик-

¹ Там же.

² См., например: Защита прав потребителей финансовых. М., 2011.

тивным и асоциальным лицам (что особенно актуально для России) и фиктивное банкротство потребительских кооперативов и финансовых организаций привели к сегодняшнему состоянию сферы потребительского рынка.

Процессы расширения в глобальной экономике сегмента сверхбыстрых спекулятивных финансовых операций, в ходе которых с одних рынков на другие могут почти мгновенно «перебрасываться» ресурсы, превышающие ВВП крупнейших стран, приводят к фундаментальным трансформациям в мировом хозяйстве и определяют совершенно новое лицо этого хозяйства. И этот новый облик глобальных экономических отношений, обозначенный экономистами как «турбокапитализм» обнаруживает риски, связанные с возможностью быстрого и практически непредсказуемого возникновения и разрастания кризисных процессов в любых национальных или отраслевых сегментах глобальной экономики, экологической, продовольственной, экономической безопасности, полного краха как системы производства и потребления товаров, работ и услуг, так и полноценного правового регулирования сферы потребительского рынка¹. Поэтому важно дальнейшее развитие правового регулирования этой сферы, что мы рассмотрим далее на примере резолюции ООН в редакции 1999 г. «Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей».

В последние годы в государствах Северной Африки, Ближнего Востока, ряда других регионов мира именно недовольство определенных групп населения, которые мы определили как категорию «наиболее слабых» потребителей, обеспечением товарами первой необходимости, уровнем оказания социальных и других услуг привело к массовым беспорядкам, погромам, нападениям на государственные и общественные учреждения, разрушению объектов экономики и смене правительств. Мы рассмотрели эту взаимосвязь подробно на примере «соляных», «хлебных», «медных» бунтов в предыдущей главе. Аналогичные процессы мы видим при массовой миграции между странами и континентами, например, с севера Африки, Ближнего Востока, Центральной Азии в Европу, которая в условиях глобализации порождает массу проблем, связанных с невозможностью обеспечить их работой, жильем, достойным уровнем потребления, что приводит к дестабилизации политической и социально-экономической обстановки в этих странах, массовым беспорядкам и другим негативным процессам во всех крупных городах Евро-

¹ См. более подробно: Зорькин В.Д. Трансформация отношений собственности...

пы. Эти процессы в настоящее время наблюдаются и в России, сопровождаясь недовольством коренного местного населения к мигрантам, которые демпингуют в оплате труда при конкуренции рабочих мест. Поэтому для обеспечения общественной безопасности правительствам государств – членов ООН в Резолюции рекомендуется развивать правовое регулирование, опираясь на нормы административного права, по оперативному, незатратному и доступному для потребителей разрешению конфликтов и споров с производителями исполнителями, продавцами товаров, работ и услуг, при этом возлагая на государственные органы вопросы доказывания нарушения национального законодательства, так как потребитель – это особый субъект, являющийся «слабой стороной».

Проанализированными нормами международного права, рекомендованными для внедрения в национальное законодательство, предписано проведение профилактических мероприятий, направленных на защиту безопасности потребителей, в том числе разработку общих программ просвещения и информирования потребителей с учетом культурных традиций соответствующего населения, поощрение организаций потребителей и других заинтересованных группы, включая средства информации, на осуществление программ просвещения и информирования, особенно для групп потребителей с низким уровнем дохода в сельских и городских районах, подготовка программ для педагогов, специалистов в области средств массовой информации и консультантов потребителей, с тем чтобы они могли участвовать в осуществлении просвещения и информирования потребителей и т.д.

Изучив указанные Резолюции, необходимо отметить, что нормы разделов «А», «В», «С», «D», «Е», «F» всецело направлены как на развитие национального законодательства государств – членов ООН в предупреждении нарушения многообразных интересов и обеспечения безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг, что в российском законодательстве отнесено к задачам КоАП РФ, связанным с предупреждением правонарушений. С учетом рекомендаций этих Резолюций необходимо включить раздел по профилактике правонарушений в Закон РФ «О защите прав потребителей» указанные меры. Учитывая нашу позицию по обеспечению безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг, необходимо уделить особое внимание мерам, направленным на контроль при их проектировании, технологическому контролю на производстве, стандартизации, сертификации и метро-

логии и мер ответственности за их неисполнение, наличие процедур оповещения потребителей и изъятия товаров и услуг, у которых обнаружены производственные дефекты, брак и т.д.

Резолюции 1980 и 1985 гг. касаются контроля безопасности и качества продукции, который необходимо обеспечить на производстве и дальнейшем «распределении» товаров, работ и услуг, поэтому понимание защиты прав потребителей при осуществлении договоров купли – продажи, оказания услуг не соответствует всему кругу общественных отношений, содержащихся в понятиях норм международного права, закрепленных в них. Это подтверждает нашу позицию по включению в защиту потребителей общественных отношений, связанных с производством и реализацией товаров, работ и услуг.

Концепция ряда ученых – представителей «потребительского права», которое, по их мнению, необходимо выделить в отдельную отрасль из гражданского права исходя из международных норм по защите потребителей, учитывает лишь незначительную часть общественных отношений между потребителями, производителями и продавцами товара (интегрированный термин норм международного права – распределители) и совершенно игнорирует вопросы государственной и общественной защиты интересов, безопасности потребителей и безопасности и качества товаров, работ, услуг, продовольственной, экономической безопасности и других объектов сферы потребительского рынка. Это в корне противоречит нормам Закона РФ «О защите прав потребителей», закрепленных в ст. 1, и определению области регулирования как защиты прав, связанных с личным бытовым семейным домашним потреблением. Ссылки ряда представителей «потребительского права» на данные Резолюции ООН, как мы видим, также несостоятельны, так как ни о каком обособлении норм договорного права из гражданского права, а нормах резолюций не говорится.

Исходя из объема рассмотренных нами норм международного права (90 % которых направлены на регулирование правоотношений по обеспечению безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг, продовольственной, экономической, экологической, общественной безопасности при осуществлении материального и духовного потребления, предупреждению фактов обмана потребителей и оперативному компетентному их рассмотрению), необходимо сделать вывод о том, что сравнительно-правовой анализ международных стандартов в сфере потребительского рынка и российского правового регулирования демонстрирует то, что установленные на международ-

ном уровне нормы, определяющие понятие защиты потребителей, включают и вопросы защиты законных интересов, безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг, и реализованы в нем не в полной мере. В связи с этим необходимо внести изменения в Закон «О защите прав потребителей» в соответствии с нормами Резолюций ООН 1980, 1985 гг., отмеченные нами.

Дополняя эти принципы, Резолюция ООН 39/248 от 9 апреля 1985 г. в 1999 г. была расширена некоторыми международными нормами с учетом угроз современности, которые касаются вопросов предоставления потребителям финансовых услуг и обеспечения экономической и финансовой безопасности, производства и потребления экологически чистых и безопасных товаров, работ и услуг для различных категорий населения во всех странах, обеспечения комплекса продовольственной и экологической безопасности. Для «интересов и нужд потребителей во всех странах, особенно в развивающихся странах, признания того факта, что потребители зачастую находятся в неравном положении с точки зрения экономических условий, уровня образования и позиций на рынке, позволяющих отстаивать свои интересы, и с учетом того, что потребители должны иметь право на доступ к безопасным товарам, а также право содействовать справедливому, равноправному и устойчивому экономическому и социальному развитию и охране окружающей среды», настоящие руководящие принципы защиты интересов потребителей призваны обеспечивать достижение следующих целей: содействовать странам в обеспечении надлежащей защиты своего населения как потребителей, способствовать созданию структур производства и распределения, способных удовлетворять потребности и запросы потребителей, поощрять строгое соблюдение этических норм поведения теми, кто занимается производством товаров и услуг для потребителей и их распределением, содействовать странам в борьбе с недобросовестной деловой практикой всех предприятий на национальном и международном уровнях, которая отрицательно сказывается на потребителях, способствовать созданию независимых групп потребителей, расширять международное сотрудничество в области защиты интересов потребителей, поощрять создание рыночных условий, предоставляющих потребителям больший выбор при более низких ценах, формирование приемлемых моделей потребления. С учетом этих норм международного права Резолюцией предлагается правительствам государств – членов ООН решить первоочередные задачи в области защиты интересов потребителей в соответствии с экономическими, социальными условиями конкретной страны и потребно-

стями населения исходя из следующих руководящих принципов, направленных на удовлетворение законных потребностей, таких как: «защита потребителей от фактов риска, влияющих на их здоровье и безопасность, содействие соблюдению экономических интересов потребителей и защита этих интересов, доступ потребителей к соответствующей информации, необходимой для обоснованного выбора в соответствии с индивидуальными запросами и потребностями, просвещение потребителей, в том числе по вопросам экологических, социальных и экономических последствий их потребительских предпочтений, наличие эффективных процедур удовлетворения претензий потребителей, свобода создавать потребительские и другие соответствующие группы или организации, и возможность для таких организаций высказывать свою точку зрения в процессе принятия решений, затрагивающих их интересы, содействие внедрению приемлемых моделей потребления». В Резолюции особо отмечается, что неприемлемые модели производства и потребления, особенно в промышленно развитых странах, являются основной причиной продолжающегося ухудшения состояния глобальной окружающей среды, и поэтому «всем странам следует прилагать усилия в целях содействия формированию приемлемых моделей потребления, при этом развитым странам следует возглавить усилия в этой области, а развивающимся - стремиться к формированию приемлемых моделей потребления в процессе своего развития, уделяя должное внимание принципу общей, но дифференцированной ответственности».

Также как в Резолюции 1985 г. Резолюция ООН 1999 г. в разделах «А» «Физическая безопасность», «В» «Содействие соблюдению экономических интересов потребителей и их защита», «С» «Нормы безопасности и качества потребительских товаров и услуг», «D» «Система распределения основных потребительских товаров и услуг», «E» «Меры, позволяющие удовлетворять претензии потребителей», «F» «Программы просвещения и информирования» предписывает правительствам государств – членов ООН развивать систему предупреждения «возможных последствий для населения при обмане потребителей в выборе товаров и услуг, при этом особое внимание должно уделяться нуждам потребителей, находящихся в неблагоприятных условиях, как в сельской местности, так и в городах, включая потребителей с низким уровнем дохода, а также малограмотных и неграмотных» – «наиболее слабого» потребителя, обеспечивать физическую безопасность потребителей (в том числе «наиболее слабых»), безопасность и качество товаров, работ и услуг, «возможность для проверки и выдачи свидетельств о без-

опасности, качестве и технических характеристиках основных потребительских товаров и услуг», путем применения административно-правовых средств.

В нормах международного права, содержащихся в перечисленных разделах Резолюции обращается особое внимание на наличие норм административного права «по обеспечению удовлетворительных норм производства и эффективности, надлежащих методов распределения, добросовестной деловой практики, информативности маркетинга и действенной защиты от практики, которая может отрицательно сказываться на экономических интересах потребителей и осуществлении права выбора на рынке», чтобы «производители, распределители и другие лица, причастные к предоставлению товаров и услуг, соблюдали установленные законы и обязательные нормы», а правительства – обеспечивали контроль за «такой пагубной практикой, как фальсификация продуктов питания, ложные или вводящие в заблуждение заявления в контексте рекламы и обман потребителей в сфере обслуживания», поощряли добросовестную и эффективную конкуренцию для обеспечения потребителей самым широким выбором товаров и услуг по самым низким ценам. Таким образом, как и в резолюции 1985 г., правовое регулирование общественных отношений в сфере потребительского рынка включает вопросы производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения защиты интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности граждан при удовлетворении ими своих материальных и духовных потребностей, а также осуществления при этом общественной, экономической, экологической, продовольственной безопасности.

Что касается экологической безопасности, то здесь международные нормы, закрепленные в Резолюции ООН 1999 г. повышают требования к ее соблюдению и подчеркивают ее взаимосвязь с защитой безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг, экономической и продовольственной безопасностью, в том числе вводя такое понятие, которое мы сформулировали как «развитие экологически чистого производства, экологически чистых товаров, работ и услуг». Это, в частности, раскрыто в п. 24 и 25 Резолюции: «следует содействовать доступу потребителей к достоверной информации о воздействии товаров и услуг на окружающую среду, используя для этого описания товаров, отраслевые экологические отчеты, информационные центры для потребителей, программы добровольной и транспарентной экомаркировки и справочные службы для получения информации о товарах». Для достижения этой цели правительствам в тесном сотрудничестве с производителями, распределителями и организациями

потребителей следует принимать меры по борьбе с использованием несоответствующих действительности заявлений или информации экологического характера в рекламе и маркетинге, поощрять разработку надлежащих кодексов и стандартов рекламной деятельности в целях регулирования и проверки заявлений экологического характера. И это еще раз подтверждает нашу позицию о необходимости комплексного рассмотрения правоотношений в сфере потребительского рынка, включая в обязательном порядке вопросы безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг, экономической, продовольственной, экологической и общественной безопасности. Так, например, в разделах «С», «D», «E», «F» Резолюции говорится, что правительства обязаны обеспечивать эффективное распределение товаров и услуг для потребителей, в том числе основных товаров и услуг, где это распределение затруднено (например, в сельских и труднодоступных районах), оказывать «помощь в создании соответствующих складских и торговых сетей», «стимулировать развитие потребительской самопомощи и более эффективного контроля за условиями предоставления основных товаров и услуг» и т.д. Им следует разрабатывать или поощрять разработку общих программ просвещения и информирования потребителей, в том числе информирования о влиянии предпочтений и поведения потребителей на окружающую среду и о возможных последствиях, позитивных и негативных, изменений в потреблении, с учетом культурных традиций соответствующего населения. Целью подобных программ должно быть создание таких условий, при которых «население могло бы проявлять разборчивость при потреблении и со знанием дела подходить к выбору товаров и услуг и было бы осведомлено о своих правах и обязанностях». При разработке таких программ особое внимание должно уделяться нуждам потребителей, находящихся в неблагоприятных условиях, как в сельской местности, так и в городах, включая потребителей с низким уровнем дохода, а также малограмотных и неграмотных (согласно нашей концепции «наиболее слабого» потребителя), а объединениям потребителей и другим соответствующим организациям гражданского общества необходимо активно участвовать в этой просветительской работе. При этом программы просвещения и информирования потребителей должны включать следующие важные аспекты защиты интересов потребителей: здоровье, питание, предупреждение заболеваний, вызываемых пищевыми продуктами, и фальсификация продуктов питания; опасности, связанные с товарами; маркировка товаров, соответствующее законодательство, порядок получения компенсации и учреждения и организации, при-

званные защищать интересы потребителей, информация о единицах мер и весов, ценах, качестве, условиях кредита и наличии товаров первой необходимости, охрана окружающей среды, эффективное использование материалов, энергии и воды.

Как и в предыдущих документах ООН, рассмотренных нами, Резолюция 1999 г. при разработке национальной политики и планов в области продовольствия рекомендует правительствам государств – членов ООН «учитывать необходимость обеспечения для всех потребителей продовольственной безопасности, а также поддерживать и, насколько это возможно, применять нормы Продовольственного кодекса Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций и Всемирной организации здравоохранения или, в случае их отсутствия, другие международные продовольственные нормы». Им также следует на постоянной основе выполнять, развивать или улучшать меры по обеспечению безопасности продовольствия, включая, в частности, критерии безопасности, продовольственные нормы и требования к питательности, а также эффективные механизмы по контролю, инспекции и оценке».

Как мы уже отмечали, рассмотрение продовольственной безопасности рядом ученых без учета представленных нами мер, отмеченных в нормах международного права, приводит к «необеспечению» как безопасности потребителей, так и продовольственной безопасности, поэтому мы предлагаем комплекс мер, включая изменения в КоАП РФ и «Доктрину продовольственной безопасности»¹, которые мы обсудим далее.

Рассматривая вопросы общемировых тенденций развития административно-правового регулирования процессов производства и реализации товаров, работ и услуг и защиты потребителей на современном этапе как продолжение исследования мер, направленных на предотвращение кризисных явлений, отдельное внимание, на наш взгляд, стоит уделить разделу «G» Резолюции «Поощрение устойчивого потребления». Так п. 42 Резолюции дает понятие «устойчивого потребления», которое «включает удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений в товарах и услугах экономически, социально и экологически рациональными способами». И это определение, на наш взгляд, необходимо включить в Закон РФ «О защите прав потребителей» с учетом рекомендаций ООН и России. В п. 43 нормы международного права выделяют специальные субъекты, которые несут ответственность за его обеспечение, при этом особо

¹ См.: Пантелеев В.Ю. Вопросы обеспечения качества и безопасности товаров...

важную роль в этом процессе играют «компетентные потребители, правительства, деловые круги, профсоюзы, а также организации потребителей и экологические организации». Так компетентные потребители играют важную роль в «формировании устойчивых в экологическом, экономическом и социальном отношении моделей потребления, в том числе посредством влияния на производителей своим выбором». При этом правительствам следует поощрять разработку и проведение политики, способствующей устойчивому потреблению, и интеграцию этой политики с государственной политикой в других областях. Формирование этой государственной политики должно осуществляться в консультации с деловыми кругами, организациями потребителей и экологическими организациями, а также другими соответствующими общественными организациями и гражданами, в том числе и общественными организациями производителей, которые несут «свою долю ответственности за поощрение устойчивого потребления в процессе разработки, производства и распределения товаров и услуг». Организации потребителей и экологические организации со своей стороны обязаны пропагандировать устойчивые модели потребления среди населения и поощрять публичное обсуждение таких моделей, просвещать потребителей и добиваться совместно с правительствами и деловыми кругами формирования устойчивых моделей потребления. Пункты 44, 45, 46, 50, 52 Резолюции дополняют задачи правительств государств – членов ООН, которым «в партнерстве с деловыми кругами и соответствующими организациями гражданского общества» следует разрабатывать и осуществлять стратегии, способствующие устойчивому потреблению, путем осуществления различных программных мер, которые могут включать: «принятие нормативных актов, создание экономических и социальных механизмов, проведение соответствующей политики в таких секторах, как землепользование, транспорт, энергетика и жилье, разработку программ информирования населения для повышения его осведомленности о воздействии моделей потребления, отмену субсидий, стимулирующих неустойчивые модели потребления и производства, и содействие внедрению передовых экологических методов организации производства с учетом специфики каждого сектора». Им следует поощрять разработку и использование такой продукции и услуг, которые были бы безопасными и энерго- и ресурсосберегающими на протяжении всего своего жизненного цикла, а также поощрять программы сбора вторичного сырья, стимулирующие участие потребителей в утилизации отходов и приобретение товаров, произведенных из вторичного сырья, поощрять разработку и применение наци-

ональных и международных стандартов экосовместимости и безопасности продукции и услуг (что, на наш взгляд является важной задачей на современном этапе развития России). Правительствам в партнерстве с частным сектором и другими соответствующими организациями следует поощрять трансформацию нерациональных моделей потребления путем разработки и использования экологичных видов продукции и услуг и новых технологий, в том числе информационных и коммуникационных технологий, которые способны удовлетворять многообразные потребности граждан при одновременном сокращении масштабов загрязнения и истощения природных ресурсов. И таким образом, всем странам, включая и Россию, ставится задача формирования новой системы правового регулирования в сфере потребительского рынка с указанным путем модернизации производства и потребления товаров и услуг для удовлетворения многообразных потребностей граждан (а не «личного бытового, домашнего, семейного и иного потребления», как определяет Закон РФ «О защите прав потребителей») при обязательном соблюдении в комплексе продовольственной и экологической безопасности (далее мы это рассмотрим и на примере ЕС).

При этом предлагаются меры не только административного, но и экономического характера, такие как налоговые меры и учет экологических издержек в производственных затратах, для поощрения устойчивого потребления с учетом социальных потребностей, а также необходимости противодействия неустойчивым моделям, избегая «потенциальных негативных последствий для доступа на рынки, особенно для развивающихся стран». И здесь, как мы видим, нормы международного права в рамках развития устойчивого потребления взаимообуславливают вопросы обеспечения экономической и экологической безопасности в сфере потребительского рынка.

В разделе «Международное сотрудничество» Резолюции мы хотели бы обратить внимание на внедрение в российское законодательство предписаний пунктов 64 и 65, 66 и 67 Резолюции. Первые из них рекомендуют правительствам государств – членов ООН укреплять информационные связи в отношении товаров, которые запрещены, изъяты из обращения или строго ограничены с тем, чтобы другие страны-импортеры «имели возможность должным образом защитить себя от вредных последствий подобных товаров и обеспечить, чтобы качество товаров и информация об этих товарах не изменялись в зависимости от той или иной страны, что могло бы иметь пагубные последствия для потребителей». А последние объединяют установление «устойчивого потребления» и раз-

работки, передачи и распространения экологически чистых технологий при финансовой поддержке со стороны правительств развитых стран, их деловых кругов, международных организаций, а также в «разработке новых новаторских механизмов для финансирования их передачи, всем странам, в частности развивающимся странам и странам с переходной экономикой». Правительствам государств – членов ООН и международным организациям следует «поощрять и стимулировать создание потенциала в области устойчивого потребления, прежде всего в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, и содействовать сотрудничеству между группами потребителей и другими соответствующими организациями гражданского общества». На наш взгляд, эта задача стоит и перед Россией.

На основании изучения всех перечисленных норм международного права, мы считаем возможным сделать следующие выводы.

Обязанность правительств обеспечивать защиту потребителей, включая их безопасность, безопасность и надлежащее качество товаров, работ, услуг, экономическую, продовольственную, технологическую, экологическую безопасность путем административно-правового регулирования общественных отношений, связанных с производством и потреблением, подтверждает нашу позицию в необходимости интегрированного определения общественных отношений в сфере потребительского рынка как общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения государственной защиты интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности граждан при удовлетворении ими своих материальных и духовных потребностей, безопасности и надлежащего качества товаров, работ, услуг, а также осуществления при этом общественной, экономической, экологической, продовольственной безопасности. Согласно нормам международного права данные задачи должны быть поставлены не только государственным и муниципальным органам, должностным лицам, общественным организациям, группам потребителей и предпринимателей, но и всему гражданскому обществу.

Нормами международного права в обязательном порядке устанавливается необходимость профилактики обманов потребителей, включая оказание различных (например, финансовых, образовательных) услуг, начиная с надлежащего информирования населения, его обучения и заканчивая участием в ней «наиболее продвинутых» и «компетентных» потребителей, общественных организаций потребителей и предпринимателей. В

рекомендациях ООН делается упор на безвозмездное, оперативное расследование нарушений с помощью норм административного права и государственную защиту потребителей. При этом необходимо отметить, что защита прав потребителей – лишь малая часть защиты потребителей в рамках этих общественных отношений, которые нормами международного права дополняются субъектами, которых мы указывали ранее, в том числе: «слабый», «наиболее слабый», «наиболее продвинутый», «компетентный» потребители, «деловые круги» (в нашей интерпретации – общественные и профессиональные организации предпринимателей) и рядом других.

Аналогичные выводы можно сделать, исследуя законодательство Европейского Союза, учитывая позицию большинства ученых, что право ЕС неразрывно связано с его международно-правовой основой¹. Как мы уже отмечали, в 70-х гг. XX в. с целью защиты граждан-потребителей от крупных корпораций под воздействием прогрессивных политических партий, профсоюзов и общественных организаций, в том числе ассоциаций и союзов потребителей возникли новые формы обеспечения их защиты, в результате окончательно оформился в качестве общественного политического движения – консьюмеризм. Данная концепция получила признание и необходимость в западноевропейских государствах с целью обеспечения безопасности при удовлетворении многообразных потребностей жителей Европы и разрешения социальных конфликтов между широкими слоями граждан-потребителей и предпринимателей. Идеи «консьюмеризма» были воплощены в нормы права, которые в дальнейшем в ряде стран сформировались как специальные нормы права, включающие комплекс особых материальных и процессуальных норм по защите потребителей, направленных на защиту их как «слабого» субъекта.

Интересно, что уже в Брюссельской конвенции Европейского экономического союза по вопросам юрисдикции и принудительного исполнения судебных решений в отношении гражданских и коммерческих споров от 27 сентября 1968 г. раздел 4 посвящен «юрисдикции в отношении потребительских споров». Так в ст. 13 дается понятие «потребитель» – «лицо, не связанное с торговлей и его профессией». Пунктами 1, 2, 3 определяются общественные отношения, связанные с потребителем: «любой договор о поставке товаров и предоставлении услуг», включая договоры «о предоставлении кредита, возвращаемого по частям, или любой другой форме кредита, предназначенной для фи-

¹ Анализ данной точки зрения см., например: Маргушина А.А. Правовой порядок в системе общеевропейских ценностей // Право и государство: теория и практика. 2011. № 6. С. 6–9.

нансирования продажи товаров, о продаже товаров или оплате в рассрочку». Статьями 14 и 15 устанавливается порядок защиты потребителей, в том числе при подаче исков потребителей в различных странах ЕС.

В Маастрихском договоре о создании Европейского Союза от 7 февраля 1992 г. уже содержались гарантии экономических и социальных прав в сфере потребительского рынка в соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Так ст. 153 Договора указывает, что: «в целях поддержки интересов потребителей и обеспечения высокого уровня защиты потребителя Сообщество оказывает содействие в защите здоровья, экономических интересов и безопасности потребителей, а также поддержку их права на получение информации, образования и сплочение для защиты своих интересов», а статья 38 Хартии Европейского Союза об основных правах включает «право на обеспечение высокого уровня защиты потребителей». Однако конкретные нормы по защите потребителей появились в связи с изменениями, внесенными Амстердамским договором от 2 октября 1997 г. и Ницким договором от 26 февраля 2001 г., резолюциями и директивами ЕС, касающимися защиты потребителей: Резолюциями Совета от 7 мая 1985 г. «О новом подходе к гармонизации и стандартам в технической сфере», от 23 июля 1985 г. «О новом импульсе в политике защиты прав потребителя», Директивами Совета 85/374/ЕЕС от 25 июля 1985 г. «О приведении в соответствие законов, постановлений и административных положений государств – членов в части обязательств по поводу недоброкачественной продукции», 88/878/ЕЕС от 3 мая 1988 г. «О приведении в соответствие законов государств – членов по поводу безопасности игрушек», 92/59/ЕЕС от 29 июня 1992 г. «Об общей безопасности продукции с поправками, внесенными Европейским Парламентом и Советом 2001/95/ЕС от 3 декабря 2001 г. «Об общей безопасности продукции», Директивами Европейского Парламента и Совета 97/7/ЕС от 20 мая 1997 г. «О защите прав потребителей в отношении дистанционных договоров», 99/44/ЕС от 25 мая 1999 г. «Об отдельных аспектах реализации потребительских товаров и гарантиям», 98/27/ЕС от 19 мая 1998 г. «О предписаниях, вынесенных по вопросам защиты интересов потребителя» и др.

Таким образом, как и нормы международного права, предусмотренные Резолюциями 1980, 1985 гг. (с изменениями, внесенными в 1999 г.), так и руководящие документы ЕС, закрепляют необходимость обеспечения защиты со стороны государств – членов ЕС общественных отношений в области безопасности и качества товаров, работ и услуг,

безопасности потребителей, экологической, продовольственной, экономической, общественной безопасности, обеспечения законных интересов потребителей в области материального и духовного потребления, что соответствовало бы общественным отношениям, определенным нами как общественные отношения в сфере потребительского рынка.

Как мы уже отмечали, экологическая безопасность в сфере потребительского рынка в нормах международного права в настоящее время трансформируется как экологически чистое производство экологически чистых товаров, работ и услуг с минимизацией экологических последствий производства и потребления продукции, ее утилизации для окружающей среды. Что в полной мере нашло отражение в экологической политике ЕС. В условиях глобализации отмеченных нами экологических проблем в соответствии со ст. 174–176 Договора о Европейском Союзе от 1992 г. государства Европы осуществляют защиту здоровья и жизни людей, защиту окружающей среды, достижение рационального использования природных ресурсов¹. Что подтверждает наше мнение об обязательном включении в правовое регулирование общественных отношений в сфере потребительского рынка и вопросов экологической безопасности.

Необходимо отметить, что все указанные нами Резолюции и Директивы ЕС касаются норм, регламентирующих именно административные меры, предпринимаемые государственными органами по защите безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ, услуг, экономической, продовольственной и экологической безопасности и ряда других вопросов защиты потребителей. Например, в Директиве Европейского парламента и Совета от 26 октября 1994 г. 94/47/ЕС «По защите покупателей в отношении некоторых аспектов контрактов, касающихся приобретения права пользования недвижимой собственностью в режиме разделенного времени» определяются административные меры стран ЕС в отношении финансовых услуг, приобретения потребителями собственности, жилья и др. вопросы. В Директиве Европейского парламента и Совета от 25 октября 2011 г. 2011/83/ЕС о правах потребителей, вносящей поправки в Директиву Совета 93/13/ЕЕС и Директиву 1999/44/ЕС Европейского парламента и Совета существенно расширяются общественные отношения в сфере потребительского рынка, связанные с торговлей вне помещений для ведения торгово-промышленной деятельности, дистанционной торговлей и дополнительно гарантируют потребителям применение

¹ В подтверждение нашей позиции см.: Стариков В.И. Формирование экологической политики в области охраны окружающей среды в странах Европейского Союза // Проблемы права. 2010. № 1. С. 111–113.

именно административных мер с учетом развития реального внутреннего потребительского рынка, «устанавливающего верный баланс между высоким уровнем защиты потребителей и конкурентоспособностью предприятий, при этом обеспечивая применимость принципа, согласно которому решение хозяйственных проблем должно, в первую очередь, осуществляться на местном уровне», при этом налагаются «эффективные, пропорциональные и стимулирующие штрафные санкции за нарушение данной Директивы и устанавливается государственный контроль за их исполнением»¹. Директива еще раз подтверждает позицию Хартии Европейского Союза об основных правах о включении прав потребителей в основные права человека и гражданина и обязанности этих государств их защищать.

Необходимо отметить, что в Главе I Директивы определяются современные цели ЕС в сфере потребительского рынка: улучшение функционирования внутреннего рынка путем достижения высокого уровня защиты прав потребителей посредством унификации определённых аспектов законодательства, нормативных и административных положений Государств – членов, касающихся договоров, заключенных между потребителями и продавцами, при этом под потребителями понимаются «любые физические лица, действующие в рамках договоров, охватываемых настоящей Директивой, в целях, отличных от их торговой, коммерческой, ремесленной или профессиональной деятельности»².

Учитывая проблемный характер определения различных потребительских услуг, в этой же главе в ст. 2 говорится о включении «любых услуг», в том числе финансовых (любых услуг банковского, кредитного, страхового, личного пенсионного, инвестиционного или платежного характера), связанных с любым договором, заключенным между продавцом и потребителем в рамках «осуществляемой продавцом организованной схемы продаж или оказания услуг без одновременного физического присутствия продавца и потребителя, исключительно посредством использования одного или нескольких средств удалённой связи вплоть до момента и в момент заключения договора», включая и «государственные (муниципальные) услуги по отношению к договорам о водо-, энергоснабжении или по отношению к договорам о региональном теплоснабжении», а

¹ Директива Европейского парламента и Совета от 25 октября 2011 г. 2011/83/ЕС о правах потребителей, вносящая поправки в Директиву Совета 93/13/ЕЕС и Директиву 1999/44/ЕС Европейского парламента и Совета. Страсбург, 25 окт. 2011 г. URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/44436507/50529817/>.

² Там же.

также «государственных поставщиков, в той мере, в которой вышеупомянутое предоставляется на договорной основе»¹. И, как мы видим, право ЕС значительно расширяет общественные отношения в сфере потребительского рынка, связанные с понятием «потребитель» и получением потребителями «любых услуг», что мы предлагаем внести в Закон РФ «О защите прав потребителей» как любые услуги, связанные с материальным и духовным потреблением населения.

Таким образом, изучив нормы ЕС, касающиеся регулирования общественных отношений в сфере потребительского рынка, мы видим, что они включают весь спектр общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения защиты интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности граждан при удовлетворении ими своих материальных и духовных потребностей, а также осуществления при этом безопасности и качества товаров, работ и услуг, общественной, экономической, экологической, технологической, продовольственной безопасности и обеспечения этого регулирования с помощью административно-правовых норм.

И это регулирование, как мы видим, носит именно административно-правовой характер, уделяя особое внимание вопросам совершенствования государственного управления в сфере потребительского рынка. В подтверждение нашей позиции нормы международного права (стран ЕС) определяют потребителя как любое физическое лицо, действующее согласно договорам, охватываемым законодательством ЕС, в целях, отличных от его торговой, коммерческой, ремесленной или профессиональной деятельности, выделяют «слабого» и «наиболее слабого», «компетентного» и «наиболее продвинутого» потребителей, регламентируют государственную и общественную защиту при осуществлении потребителем любого вида торговли (в том числе, дистанционной, вне помещений для ведения торгово-промышленной деятельности) и любых услуг (включая финансовые услуги, а так же услуги банковского, кредитного, страхового, личного пенсионного, инвестиционного или платежного характера).

Рассматривая вопросы общемировых тенденций развития права и потребления товаров, работ и услуг, необходимо остановиться еще на одном важном аспекте, связанном с проблемами российского законодательства в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения защиты интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности граждан при осуществлении ими своих материальных и духов-

¹ Там же.

ных потребностей, а также общественной, экономической, экологической и продовольственной безопасности государства именно в связи с вступлением России в ВТО и другие межгосударственные объединения. Как отмечает Е.В. Скурко, правовое регулирование, осуществляющееся в ходе торгово-экономической интеграции, развивается, как на уровне национальных правовых систем интегрирующихся государств, так и в системе международного публичного права¹. Г.И. Богуш, рассматривая глобализацию всех социальных процессов, в том числе связанную с обеспечением многообразных прав граждан, подчеркивает необходимость модернизации российского законодательства с учетом развивающегося международного права². Е.М. Примаков, рассматривая риски России при вступлении в ВТО, особо подчеркивал уязвимость рынка банковских и страховых услуг, производства и торговли товарами, услугами, необходимость повышения их конкурентоспособности, повышения эффективности правового регулирования в сфере производства и потребления товаров, работ и услуг³. Таким образом, присоединение к различным межгосударственным объединениям потребует приведение ряда нормативных правовых актов в сфере потребительского рынка в соответствие с международными требованиями.

Хотя ВТО ограничивается на сегодняшний день регулированием вопросов международной торговли и сопряженных с нею сфер на публично-правовом уровне, к предмету регулирования в системе ВТО также относятся отношения по торговле товарами, услугами, а также отношения по вопросам защиты прав интеллектуальной собственности. Выделяются следующие этапы международной экономической интеграции: 1) зона свободной торговли; 2) таможенный союз; 3) единый или общий рынок; 4) экономический союз; 5) экономический и валютный союз. Высшей формой интеграции считается единое экономическое пространство, обеспечение функционирования которого является основной экономической функцией и относится к компетенции суверенного государства. При экономической интеграции происходит и интеграция правовых систем, которая определяется как процесс, возникающий при контакте правовых систем, в ходе которого сохраняются наиболее эффективные и ценные для достижения целей интеграции

¹ Скурко Е.В. Глобальная и региональная торгово-экономическая интеграция: Эффективность правового регулирования. СПб., 2004. С. 60.

² Богуш Г.И. Международное право и иллюзии постмодернизма // Рос. правосудие. 2012. № 9. С. 15–20.

³ Примаков Е. Все только начинается : Евгений Примаков о проблемах участия России в ВТО // Рос. газ. 2012. 12 окт. URL: <http://www.rg.ru/2012/10/11/primakov-site.html> .

элементы, становящиеся общими в ходе развития процессов интеграции для интегрирующихся правовых систем или переходящая на наднациональный уровень, в случае если процессы интеграции сопровождаются становлением новой правовой системы наднационального характера¹. В современной системе международной торговли принят и действует ряд правовых режимов, в формате которых осуществляется правовое регулирование обращения определенных товаров, услуг, являющихся наиболее значимыми для экономик стран, производящих или потребляющих товары, услуги.

Важнейшее значение в развитии интеграционного права на современном этапе приобретает доктрина экономического права и конкуренции. Необходимо отметить, что интеграционные доктрины, как ВТО, так и ЕС, в целом сходны и основываются на следующих факторах. В доктрине систем ВТО и ЕС экономическое право включает в себя элементы публичного и частного права, базисом которого является: собственность; договорное право, отражающее принцип свободы заключения договора, не вступающего в противоречие с императивными нормами и принципами международного и национального права; поддержание справедливой и добросовестной конкуренции в мировой и национальных экономических системах и обеспечение интересов и прав потребителей. Следовательно, в основном изменения по унификации коснутся правового регулирования общественных отношений в сфере потребительского рынка.

С учетом создания Таможенного союза Белоруссией, Казахстаном, Арменией, Киргизией и Россией и ЕвразЭС, которые устанавливают единое законодательное регулирование общих основ функционирования потребительского рынка, в том числе технические регламенты Таможенного союза и технические регламенты Евразийского экономического сообщества, которые включают в первую очередь установление особых мер безопасности для «особо слабых» субъектов этого рынка², на уполномоченный орган исполнительной власти РФ в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) возложено исполнение технических регламентов: от 11 сентября 2012 г. № 912 за ТР ТС 007/2011 «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков»; от 11 сентября 2012 г. № 917 за ТР ТС 008/2011 «О безопасности иг-

¹ Более подробно см.: Скурко Е.В. Указ. соч. С. 31.

² См. Федеральный закон от 27 июня 2011 года № 152-ФЗ «О ратификации соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3863.

рушек»; от 11 сентября 2012 г. № 918 за ТР ТС 017/2011 «О безопасности продукции легкой промышленности»; от 27 сентября 2012 г. № 989 за ТР ТС 009/2011 «О безопасности парфюмерно-косметической продукции»; от 9 октября 2012 г. № 1033 за ТР ТС 005/2011 «О безопасности упаковки» и др. Таким образом, мы видим, что, как и нормы ООН, ВТО, ЕС, так и Таможенного союза направлены, в первую очередь, на обеспечение безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ, услуг, обеспечение продовольственной, экономической, технологической (производственной), экологической и других видов национальной безопасности путем применения административно-правовых мер со стороны компетентных государственных органов.

Как мы уже показали, эффективное функционирование России в качестве полноправного участника мирового рынка возможно за счет совершенствования административно-правовых механизмов защиты потребителя с учетом международной практики. И аналогичные подходы необходимо перенести в деятельность стран ЕврАзЭС и СНГ. Правовой основой международного взаимодействия в данной сфере должно стать «Соглашение об основных направлениях сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в области защиты прав потребителей»¹. Несмотря на то, что оно не позволяет решить проблемы безопасности потребительских товаров и услуг, а также прекратить доступ некачественной продукции на рынок, но способствует выработке эффективной потребительской политики, включая современные аспекты организации деятельности государственных институтов. Таким образом, для формирования цивилизованного рынка в настоящее время целесообразным является осуществление мер по совершенствованию именно административно-правовых процедур и способов защиты потребителей, недопущению на потребительский рынок продукции иностранных производителей, не соответствующей обязательным требованиям, предотвращение производства и реализации контрафактной и фальсифицированной продукции, а также предоставления некачественных и небезопасных услуг.

Рассматривая проблемные вопросы обеспечения разнообразных прав и законных интересов граждан в области материального и духовного потребления и процессов глобализации, необходимо отметить, что они приводят к правовым конфликтам и деформациям в регулировании общественных отношений в сфере потребительского рынка путем

¹ Бюл. междунар. договоров. 2002. № 3. С. 25–28.

несоблюдения норм Всемирной торговой организации национальными юрисдикциями из-за искусственного выстраивания разного рода протекционистских барьеров (лицензирование импорта, антидемпинговые расследования и т.п.), что мы видим на примере экономических взаимоотношений России и США в настоящее время путем двойных стандартов по обеспечению безопасности и качества товаров, работ и услуг, безопасности потребителей и ряде других вопросов, связанных с правовым регулированием общественных отношений в сфере потребительского рынка.

В целом, изучение норм международного права, регламентирующих общественные отношения в сфере потребительского рынка, показало, что деятельность международного сообщества и его руководящих органов направлена на повышение эффективности административно-правового регулирования этих отношений путем усиления государственной и общественной защиты безопасности граждан при осуществлении ими «любого» (в нашем определении – материального и духовного) потребления товаров, работ, услуг, их безопасности и качества, расширения этих общественных отношений путем включения в них удовлетворения многообразных интересов потребителей, обеспечение их защиты правительствами государств – членов ООН. При этом особое внимание уделяется государственной и общественной защите потребителя как «слабого» и «наиболее слабого» субъекта этих отношений, под которыми понимаются не только граждане с ограниченными возможностями, ограниченно дееспособные, несовершеннолетние, но и проживающие в сельской местности, удаленных территориях (где существует проблемы обеспечения населения необходимыми товарами и услугами), с низким уровнем дохода и др.

В результате на основании этих Резолюций ООН в различных странах получили развитие нормы национального права, обязывающие государственные органы обеспечивать безопасность потребителей, безопасность и качество товаров, работ и услуг, экономическую, продовольственную и экологическую безопасность, защищать многообразные интересы потребителей путем широкого принятия в законодательстве норм административного права и его правоприменения. Поэтому в законодательстве многих стран (США, Канады, Франции, Бельгии, Германии Великобритании) появились институты и подотрасли административного права, регламентирующие государственную и общественную защиту потребителей и тех общественных отношений, которые мы определили как общественные отношения в сфере потребительского рынка. Например, в США

именно необходимость регламентации общественных отношений в области безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг привела по сути к бурному развитию административного права¹. В России под воздействием Закона РФ «О защите прав потребителей», определяющего нормы гражданского права как приоритетные в защите потребителей, получило развитие «потребительское право», которое предполагается выделить из договорного гражданского права, а система государственной и общественной защиты потребителей практически ликвидирована и превращена в «псевдозащиту», так называемых общественных организаций по защите прав потребителей, которые за денежное вознаграждение оказывают помощь обманутым потребителям в судах, что, по сути, является платными юридическими услугами.

Несмотря на государственно-правовой характер защиты прав, многообразных интересов, жизни, здоровья, безопасности потребителей и определение Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и безопасности человека (Роспотребнадзор) в ч. 1 ст. 40 Закона РФ «О защите прав потребителей» как уполномоченного федерального органа исполнительной власти и ст. 23.49 КоАП РФ как органа, осуществляющего функции по контролю, надзору и административной юрисдикции в сфере защиты прав потребителей и потребительского рынка в результате «наличия ряда противоречий и пробелов в правовом регулировании отношений, не позволяющих установить единый механизм осуществления государственного контроля (надзора)» в этой сфере практически произошло дерегулирование и значительное снижение результатов работы Роспотребнадзора по обеспечению этой защиты, а также продовольственной, экономической, технологической, экологической и других видов национальной безопасности².

Рассмотрев особенности и специфику административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка в России и мировой опыт, необходимо сопоставить действующее в ней законодательство с законодательством по административно-правовому регулированию общественных отношений в сфере потребительского рынка в странах с развитой рыночной экономикой, определить тенденции его развития и специфику, не только с учетом исторических и территориальных особенностей, но и объективных социально-экономических условий.

¹ См. более подробно: Пантелеев В.Ю. Проблемы государственной и общественной защиты потребителей. С. 137–168.

² См.: Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году.

3.2. Административно-правовое регулирование в сфере потребительского рынка в зарубежных странах

Рассмотрев основополагающие нормы международного права в сфере потребительского рынка с целью внедрения наиболее эффективных современных форм и методов административно-правового регулирования в российское законодательство и государственное управление, обратимся к анализу этого процесса в странах с развитой рыночной экономикой и выстроенной системой демократии.

Исследуя эти вопросы с учетом выводов, сделанных нами в предыдущем параграфе о взаимосвязи развития этих общественных отношений с вопросами обеспечения общественной, экономической, продовольственной, производственной и экологической безопасности, как единого процесса экологически чистого производства и экологически чистого потребления с экологически чистой утилизацией отходов производства и потребления, можно сделать вывод, что только комплексное определение этих правоотношений в сфере потребительского рынка позволяет создать эффективные механизмы государственной и общественной защиты потребителей, которые предоставляют им возможность приобретать качественные и безопасные товары и услуги по минимальным ценам и обеспечить их доступность и безопасность потребления. Данные процессы, безусловно, взаимосвязаны как с вопросами публичного администрирования этой сферы и государственной и общественной защитой потребителей, так и обеспечением безопасности граждан при осуществлении материального и духовного потребления, под которой понимается безопасность и качество товаров, работ, услуг, безопасность потребителей, продовольственная, экономическая, общественная и экологическая безопасность и другие виды национальной безопасности.

Изучив российское законодательство, его генезис и нормы международного, общеевропейского права, акты ЕврАзЭС, СНГ, мы отмечаем, что с момента зарождения общественных отношений в сфере потребительского рынка они представляли собой единый общемировой процесс производства (включая проектирование) товаров и их потребления, выполнения работ, оказания услуг. В условиях глобализационных и интегра-

ционных процессов современного производства и потребления материальных и духовных благ и взаимосвязи этих процессов с необходимостью обеспечения с одной стороны безопасности и качества товаров, работ и услуг и безопасности личности, общества и государства, глобальной мировой безопасности с другой, мы существенно расширяем соответствующее определение общественных отношений в данной сфере. С учетом современных угроз, связанных с всемирной экологической катастрофой, и необходимостью поддержания устойчивого уровня потребления материальных и духовных благ для нынешнего и будущих поколений людей, в первую очередь относящихся к обеспечению товарами и услугами, составляющими основу потребления человеческой цивилизации (например, в пище, энергии, воде и т.п.), мы обозначили этот процесс как замкнутый цикл экологически чистого производства товаров, работ и услуг с экологически чистым их потреблением населением и с экологически чистой утилизацией такого производства и потребления. И таким образом была выявлена безусловная взаимосвязь процессов производства и потребления товаров, работ, услуг и их утилизации с обеспечением безопасности потребителей, безопасности товаров, работ, услуг, экономической, производственной, экологической, продовольственной и национальной безопасности в целом.

На современном этапе развития этих общественных отношений необходимость как государственной, так и общественной защиты потребителей возникла в 60-х гг. XIX в. в США в целях отстаивания интересов потребителей от железнодорожных компаний, контролировавших рынок перевозки пассажиров и грузов и значительно завышающих цены на их услуги. В 1899 г. разрозненные организации потребителей создают Национальную лигу потребителей, в 1935 г. – Союз потребителей, объединяющий их организации, насчитывающие более 5 млн человек. С появлением «общества потребления» в середине XX столетия в некоторых странах Западной Европы и Северной Америки по инициативе этих общественных организаций получила свое развитие современная система государственной и общественной защиты потребителей. И таким образом, именно необходимость совершенствования общественной защиты потребителей способствовала процессам повышения эффективности правового регулирования в сфере потребительского рынка с помощью публично правовых (и в первую очередь административных) форм и методов и оптимизации государственного управления, как производством, так и потреблением материальных и духовных благ.

Мы уже отмечали, что в англосаксонской системе административно-правовое нормотворчество сосредоточилось на выработке процессуальных гарантий прав частных лиц и, в особенности, по осуществлению удовлетворения их материальных и духовных потребностей. Исходя из этого, административное право в Великобритании и США обладает спецификой по сфере регулирования этих правоотношений. Так, согласно определению одного из ведущих американских административистов К. Дейвиса оно регулирует «полномочия и структуру административных учреждений и в особенности включает нормы, регулирующие надзор судов за деятельностью администрации»¹. Аналогичное определение эффективной и оптимальной деятельности государственных органов и контроля судов над администрацией «по защите интересов личности в области материального и духовного потребления и частной собственности» дают А. Бредли, Е. Вайд².

Необходимо подчеркнуть, что провозглашение идеи развития правового государства, гражданского общества, приоритета прав и свобод личности над государственными интересами породило в современной теории права в России ограничения в применении административно-правовых мер, как, якобы, противоречащих свободе человека. В то же время Ю.А. Тихомиров³, И.Л. Бачило⁴, В.Н. Петухов⁵, В.К. Мамутов⁶, В.В. Лаптев, И.А. Масляев⁷, С.В. Игнатъева⁸, С.В. Алексеев⁹ и другие ученые высказывают мнение о необходимости усиления государственного регулирования хозяйственной деятельности, в том числе во многих областях потребительского рынка, и для повышения эффективности правового регулирования этих отношений, на наш взгляд, необходимо развитие публичного и в первую очередь административного права.

Изучение административного права в странах с развитой системой демократии и рыночной экономикой показывает, что в последние десятилетия в них возросло его влияние как эффективного инструмента по защите прав и свобод, собственности и личности

¹ Shafritz I.M. Op. cit. P. 10.

² Wade E.C.S., Bradley A.W. Op. cit. P. 603.

³ Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса.

⁴ О концепции развития системы исполнительной власти в Российской Федерации / И.Л. Бачило, Н.Г. Салищева, Л.А. Сергаенко [и др.] // Государство и право. 1996. № 8. С. 6-10.

⁵ Петухов В.Н. Исполнительная власть субъектов Российской Федерации и правотворчество / О некоторых актуальных проблемах административного права. // Государство и право. 1997. № 6. С. 13-14.

⁶ Мамутов В.К. Сближение современных систем правового регулирования хозяйственной деятельности // Государство и право. 1996. № 8. С. 41–51.

⁷ Современные проблемы хозяйственного (предпринимательского) права : (материалы межвуз. науч. конф.) / Г.В. Чубуков, В.В. Лаптев, В.К. Мамутов [и др.] ; сост. О.М. Олейник, В.М. Помазнев // Государство и право. 1996. № 4. С. 59–77.

⁸ Игнатъева С.В. Государство и предпринимательство в России.

⁹ Алексеев С.В. Указ. соч. С. 37–43.

от произвола правительственных и административных органов с помощью создания специальных административных судов и трибуналов (США, Великобритания) и создания совершенной нормативно-регламентированной системы законодательства (Франция, ФРГ).

Развитие административного права в странах, где долгое время в отношении органов управления применялись нормы общего права, было вызвано желанием законодательных и судебных властей увеличить эффективность защиты частных интересов личности и оптимизировать систему государственного управления и неслучайно что, первым специализированным органом правительства США, которому законодательные органы делегировали полномочия по изданию нормативных актов, была созданная в 1887 г. Комиссия междуштатной торговли (ИСС). Полномочия Правительства в сфере ее деятельности были определены в параграфе 8 раздела 1 Конституции США как «регулирование торговли с иностранными государствами и между штатами»¹. Необходимость ее создания была обусловлена следующими причинами: создание единого рынка товаров и услуг на всей территории США; принятие и исполнение одинаковых правил прохождения товаров через границы штатов и междуштатной торговли; защита потребителей².

В Великобритании и некоторых других странах для аналогичных целей существует административное нормотворчество, которое называется делегированным законодательством, так как оно основывается главным образом на делегировании парламентом администрации нормотворческих полномочий, причем не только по дополнению и детализации действующих законов, но и по внесению изменений в них³.

Включая обеспечение многообразных интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности потребителей материальных и духовных благ в отношении, которые должны регулироваться законодательством о защите потребителей, мы существенно расширили круг общественных отношений, регулируемых Законом РФ «О защите прав потребителей» и определили потребителя как физическое лицо (а не гражданина), осуществляющее любое материальное или духовное потребление (а не личное бытовое, домашнее, семейное и иное), чем также расширили круг регулируемых правоотношений определенной нами сферы потребительского рынка. Как мы уже отмечали, нормы междуна-

¹ Kerper H.B. Introduction to the Criminal justice system. St. Paul, 1979. P. 26.

² Rosenbloom D.H., Schwartz R.D. Op. cit. P. 6.

³ См. подробнее: Морозова Л.А., Троицкий В.С. Делегированное законотворчество // Государство и право. 1997. № 4. С. 91–99.

родного и европейского права в подтверждение именно нашей позиции обозначили рекомендуемый круг этих общественных отношений как обеспечение безопасности потребителя (физического лица) при осуществлении производства (в том числе проектирования) и реализации товаров, работ, услуг, их безопасности и качества, продовольственной, экономической, экологической и других видов безопасности и защиты всеми государственными органами многообразных интересов «слабого субъекта» – потребителя.

Вводя понятие производителя и реализатора (что мы рассмотрели выше), нормы международного права отмечают, что это лицо, обладающее специальными познаниями в области предпринимательской деятельности, а потребитель – лицо, такими познаниями не обладающее, – случайный покупатель товаров и услуг.

Для дальнейшего подтверждения наших выводов обратимся к законодательству стран с выстроенной системой демократии, обеспечивающих надежную защиту многообразных интересов, прав и свобод граждан, и развитой рыночной экономикой, позволяющей обеспечить потребителей товарами, работами, услугами с максимально высоким качеством и безопасностью по максимально низким ценам (и здесь мы опять видим взаимосвязь процессов производства и потребления с экономической, продовольственной, экологической, технологической безопасностью и безопасностью потребителей).

На наш взгляд, в силу ряда причин, которые мы рассмотрим далее, эти процессы получили свое первоначальное развитие в первую очередь в США, и нам предпочтительно остановиться на этом. Так, попытка единообразного регулирования договоров продажи товаров и унификации торгового права всех штатов была предпринята еще в 1906 г. принятием Закона о единообразии продаж (The uniform sales act), но принятие универсального торгового кодекса (УТК США), который был разработан в 1952 г. затянулась более чем на десять лет, и сейчас его нормы действуют во всех штатах (исключение – штат Луизиана, который до настоящего времени не принял раздел 2 «О продажах» (Sale of Goods). Спецификой УТК США является то, что в отношении договоров купли – продажи товаров и оказания услуг предпринимателями, которые в соответствии с нормами УТК США определяются как коммерсанты (merchants) – лица, «ведущие себя так, как будто обладают особыми знаниями и опытом в отношении операций и товаров, являющихся предметом сделки» и «совершающие операции с товарами», применяются одни нормы, а в отношении обычных потребителей товаров работ и услуг – другие, и таким образом, государство обеспечивает разграничение между «профессионалами в

предпринимательстве» и «случайным или неопытным продавцом или покупателем» с целью государственной защиты «слабого субъекта» – потребителя¹. Учитывая прецедентный характер права США, правильное применение данного понятия при разрешении споров остается за правоприменителями, и в первую очередь за судами², которые по-разному трактуют понятие предприниматель, что мы рассмотрим далее, исследуя как федеральное, так и штатное законодательство³.

В США с самого начала развития административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка в его объекты включались не только торговля, но и предоставление услуг населению. Так, в 1913 г. был образован Федеральный резервный совет, осуществляющий административно-правовое регулирование рынка финансовых услуг, в 1914 г. – Федеральная торговая комиссия (FTC) для проведения антитрастовой политики, направленной против естественной монополии по производству и продаже товаров, оказания услуг и выполнения работ, развития конкуренции и защиты потребителей. Считая, что при поступлении продукции в розничную торговлю невозможно надежно обеспечить безопасность потребителей в сфере их защиты был включен и контроль за производством товаров⁴. В область регулируемых правоотношений были включены не только торговля и производство товаров, но и услуги в области энергетики, всех видов транспорта, здравоохранения и т.д.⁵ И такое понимание этой сферы подтверждает нашу позицию по определению ее как сферы производства и торговли товарами, выполнения работ, оказания услуг населению и обеспечению его безопасности при этом, и с учетом этого мы считаем, что эффективность государственного контроля в этой сфере необходимо перенести именно в область проектирования и производства товаров.

Необходимость государственного регулирования общественного производства, индустриализация, урбанизация, рост количества государственных органов, регулирующих правоотношения в области защиты прав граждан, и как результат появление большого количества ведомственных нормативных актов, несогласованная деятельность различных государственных ведомств и департаментов привели к принятию в 1946 г.

¹ Полный текст УТК США (Uniform Commercial Code) см.: URL: <http://www.law.cornell.edu/ucc> .

² См., например, решение Верховного суда штата Техас по делу *Nelson v. Union Equity Cooperative Exchange*, 548 S.W. 2d 352 (Тех. 1977) и решение Апелляционного суда штата Оклахома по делу *Dixon v. Roberts*, 853 P 2d 235 (Okla. App/ 1993), в кн.: Бернам У. Указ. соч.

³ Carter C.L. Op. cit.

⁴ См. более подробно: Rosenbloom D.H., Schwartz R.D. Op. cit. P. 8.

⁵ Ibid. P. 325-326.

Конгрессом США с целью унификации административной практики Федеральных Законов «Об административной процедуре», «О действии претензий по правонарушениям». По нашему мнению, для решения похожих задач современной России необходимо принятие аналогичных законов либо административно-процессуального кодекса. Аналогичное мнение высказывают, в частности, Ю.А. Тихомиров, Г.И. Никеров, Н.Ю. Хамаева, В.С. Комаровский, Л.Н. Тимофеева¹. Кроме основополагающих процедур административного процесса положения этих законов об опубликовании административных актов и доступе граждан к материалам учреждений были затем значительно расширены Законами «О свободе информации» 1966 г., «О вторжении в частную жизнь» 1974 г.²

Согласно этим законам американская практика выработала несколько официальных и неофициальных способов, «стандартных процедур для уведомления публики о новых существенных правилах или их изменениях», которые применяются при разработке, принятии и введении в действие нормативных актов государственных учреждений, имеющих право на такое правотворчество. Причем, в случае если действие акта затрагивает частные интересы граждан в области удовлетворения ими материальных и духовных потребностей, защиты их собственности определенная официальная процедура обязательна. Кроме того, при издании актов, затрагивающих частные интересы граждан, в том числе, и в указанной области Федеральное законодательство США требует, чтобы каждое учреждение сообщало в официальном правительственном вестнике «Федерал реджистэр» о предполагаемом издании нормативного акта, цели или существо акта либо изложение проблематики, изучаемой в связи с подготовкой акта, представляло всем заинтересованным лицам возможность участия в нормотворческой процедуре³. Таким образом, мы полагаем, что в первую очередь необходимо принять ряд законодательных актов, которые должны регламентировать вопросы принятия нормативных актов, процедуры их общественного обсуждения.

При подготовке проекта нормативного акта администрация, как правило, запрашивает мнение заинтересованных лиц, посылает им копии проекта и разрабатывает его в

¹ См. подробнее: Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса. С. 13; Никеров Г.И. Административно-процессуальное право США // Государство и право. 1997. № 12. С. 96–101; Хамаева Н.Ю. Конституционное право граждан на подачу обращений // Государство и право. 1996. № 11. С. 13; Комаровский В.С., Тимофеева Л.Н. Конфликты граждан с чиновниками: почему и зачем? // Государство и право. 1997. № 10. С. 11.

² См. подробнее: Rosenbloom D.H., Schwartz R.D. Op. cit. .P. 14–15.

³ Ibid. P. 104.

тесном контакте с лицами и организациями, деятельность которых оно регулирует. Кроме того, учреждения проводят конференции по различным вопросам, касающимся регулирования административно-правовых отношений, на которые приглашают представителей заинтересованных организаций. Опыт проведения конференций подсказал и другую форму участия заинтересованных организаций потребителей, общественности и граждан в нормотворческом процессе – совещательные комитеты. Важно, что главными целями, преследуемыми практикой консультаций, конференций и совещательных комитетов является подготовка такого проекта административного акта, который бы смог быстро пройти в учреждении стадию слушания, учитывая разные мнения заинтересованных сторон, приобрел более совершенную форму и содержание для эффективного административно-правового регулирования, и в первую очередь затрагивающего различные интересы и потребности граждан.

С целью систематизации, кодификации и учета все административные акты, подлежащие публикации, направляются директору «Федерал Рэджистэр», регистрируются в его управлении и публикуются. Опубликование административных актов в «Федерал Рэджистэр» имеет серьезное правовое последствие, так как согласно параграфу 552 пятого раздела Свода законов оно означает «своевременное и действительное оповещение»¹ всех лиц, на которых распространяется содержание акта. Следствием не публикации административного акта, который должен быть опубликован, является его недействительность.

Система согласования и издания нормативных актов органов управления аналогичная США существует в Великобритании со времени принятия Закона о публикации правил 1893 г. Она также позволяет значительно повысить эффективность административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка путем обсуждения принимаемых нормативных актов с заинтересованными организациями потребителей, уменьшения злоупотреблений в отношении прав граждан, касающихся их частных интересов в области обеспечения материального и духовного потребления. В практике британских учреждений также распространены всякого рода неформальные процедуры, в частности проведение консультаций и создание совещательных комитетов. При разработке административного акта обычно администрация предварительно ведет длитель-

¹ Ibid.

ные переговоры и консультации с представителями заинтересованных лиц и организаций, устраивает встречи и совещания. Таким образом, мы видим, что административные процедуры, что в США, что в Великобритании направлены на совершенствование государственного управления и улучшение взаимодействие институтов государства и гражданского общества и отдельного гражданина в сфере потребительского рынка.

В США, несмотря на предоставление значительной свободы органам управления штатов и местного самоуправления, именно в сфере потребительского рынка доминируют единые понятия (что мы рассмотрим на примере законодательства США и штатного законодательства)¹, и, по нашему мнению, данный опыт очень важен для разрешения вопросов централизации и децентрации властных полномочий на уровне Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления в этой сфере. Причиной такого доминирования явились многочисленные «промышленные скандалы» ведущих корпораций США, возросшая активность различных общественных объединений потребителей, развитие новых отраслей промышленности и недостаточное антимонопольное регулирование. Ужесточение антимонопольной политики произошло в период правления президента США Теодора Рузвельта, который проводил экономическую политику, направленную на защиту предприятий малого бизнеса и против создания крупных монополий и грандиозных бизнес структур, какими например, являлись General Electric, US Steel, Standard Oil².

В продолжение этой политики Президент США Дж. Кеннеди определил необходимость создания системы государственного регулирования правоотношений, возникающих в сфере потребительского рынка, включив в них: безопасность товаров и их использование в точном соответствии с предложением продавца (производителя); информацию о наиболее важных свойствах товаров, способах продажи, гарантиях и т. п., помогающую потребителю сделать разумный выбор или принять решение на возмещение причиненного ущерба; получение поддержки при защите своих интересов от государственных и общественных организаций; обеспечение информационной и экологической безопасности потребителей. И поэтому в 1962 г. по его указанию был учрежден Консультативный совет по делам потребителей, преобразованный в 1971

¹ Более подробно анализ штатного законодательства см.: Carter C.L. Op. cit.

² Анализ этих процессов более подробно см.: Байбаков А. Оскал монополизма // Коммерсант. Деньги. 2004. № 45. С. 74–76.

г. в Управление по делам потребителей, а в комитетах Конгресса США (по торговле, банкам и финансам, науке и транспорту и др.) начали функционировать подкомитеты по проблемам потребителей с участием заинтересованных лиц и представителей потребительских организаций. И в результате в начале 70-х гг. в США возник «новый консьюмеризм», использующий методы политической борьбы для защиты общественных интересов граждан - потребителей. Входящие в это направление организации поддерживают кандидатов на выборах в Конгресс и местные органы власти, добиваются принятия законов в пользу потребителей, публикуют разоблачительные материалы в печати, организуют демонстрации и пикеты, бойкоты товаров, возбуждают в судах иски против монополий, оказывают юридическую помощь потребителям¹. И на этом примере нами еще раз подчеркнута усиление на современном этапе развития мировой цивилизации процессов взаимосвязи безопасности потребителя и национальной безопасности, влияние гражданина – потребителя на социально-политическую и экономическую стабильность государства и общества, общественную и экономическую безопасность, о чем мы говорили выше.

Из-за недостатков в осуществлении антимонопольной политики в США возникли значительные экономические и социальные проблемы в конце 70-х гг. возросла инфляция и безработица. Причиной этому было появление рейдеров-инвесторов, основной целью которых была покупка недооцененных компаний и их последующая продажа по частям по более высокой цене путем использования так называемых «мусорных облигаций», с помощью которых за короткое время можно было нарастить необходимый для поглощения капитал. Большая часть операций была направлена на создание конгломератов, то есть слияний компаний из разных сфер бизнеса, такие сделки осуществлялись с участием финансовых компаний и инвестиционных банков. Указанные объединения, компании наносили огромный вред конкуренции и защите интересов, прав, безопасности жизни и здоровья потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг².

Для того чтобы создать единую систему административного законодательства по защите потребителей в США было принято около ста законов, в том числе: «Об инспекции по испорченным продуктам» 1970 г., «Об отчете по честному кредиту» 1970 г., «О профессиональной безопасности и здоровье» 1970 г., «О предупреждении отравления от

¹ Carter C.L. Op. cit.

² Rosenbloom D.H., Schwartz R.D. Op. cit. P. 326.

упаковки» 1970 г., «О защите безопасности инвестора» 1970 г., «О безопасности потребительской продукции» 1972 г., «О сельском хозяйстве и защите потребителей» 1972 г., «О розничной торговле предметами потребления в кредит» 1974 г., «О гарантии потребительской продукции» 1974 г., «О Совете по заработной плате и стабильности цен» 1974 г., «О Федеральной энергетической администрации» 1974 г., «О безопасности питьевой воды» 1974 г., «О равных условиях кредита» 1975, «О потребительском лизинге» 1976 г., «О контроле за токсичными веществами» 1976 г.¹

Для повышения эффективности механизма правового регулирования государственного управления потребительским рынком в США были не только приняты перечисленные законы, но имелись и органы для их успешного применения как неподчиненные исполнительной власти (например, Комиссия по безопасности потребительских товаров, Федеральная торговая комиссия, Комиссия по продажам в срок, Комиссия междуштатной торговли и др.), так и находящиеся в структуре правительства (например, департаменты торговли, энергетики, связи, транспорта и др.). Принятие указанных законов позволило создать единую федеральную систему административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка и значительно увеличить вмешательство федеральных органов исполнительной власти в него².

Согласно определениям, данным Гари К. Брайнером, термин «consumer regulation» (то есть правовое регулирование в области защиты потребителей, а не прав потребителей) включают в себя регулирование производства и торговли товарами, выполнения работ, оказания услуг при удовлетворении как материальных (транспортные, жилищные, бытовые и т.д.), так и духовных (культура, образование и т.д.) потребностей населения. В данный термин входят подсистемами «безопасность потребителей» (consumer safety), в том числе защита окружающей среды (environmental safety), обеспечение качества производимой продукции, в том числе «экологического качества», защита в области основных прав и свобод при осуществлении потребления с помощью административных судов. В доктринальном толковании применяется также термин «consumer oriented regulation»³, который по смыслу и объектам регулирования, как и первый термин, соответствует правовому регулированию в сфере потребительского рынка. И, по

¹ Анализ этого законодательства см.: Rosenbloom D.H., Schwartz R.D. Op. cit. P. 74–75.

² Ibid. P. 95–98.

³ Ibid. P. 75–78.

нашему мнению, из данных определений следует, что в административном праве США выработано единое понятие этих общественных отношений, которые мы обозначили как сферу потребительского рынка в широком понимании этого термина как производства и торговли товарами, выполнения работ, оказания услуг при осуществлении материального и духовного потребления населения обеспечения при этом многообразных интересов, прав, безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг, других видов безопасности что подтверждает правильность данного нами ранее определения потребительского рынка, его объектов и субъектов.

Специалисты в области международного права, расширяя область регулирования этих общественных отношений, определяют понятие рынок как район или область, в пределах, которых покупатели и продавцы взаимодействуют друг с другом с целью совершения сделок экономического обмена, а также прогнозный или реализованный спрос на какой-либо товар или услугу также может называться «рынком». Кроме того, определяется рынок капиталов – как рынок долгосрочных заемных средств, в который входят фондовые биржи, гаранты размещения (ценных бумаг), инвестиционные банки и страховые компании. Рынок наличного товара – рынок, на котором торговля товарами или ценными бумагами ведется на условиях немедленной поставки. Рынок сделок на срок – рынок, на котором заключаются контракты на будущие поставки товаров и ценных бумаг в заранее определенный день по фиксированным ценам.¹

Учитывая особенности правовой системы США, штаты имеют собственное законодательство в сфере потребительского рынка. Интересен анализ этого законодательства, проведенный Американской ассоциацией юристов (The American Bar Association (ABA) Guide to Consumer Law)², согласно которому национальную идею удовлетворения потребителя можно охарактеризовать как «прогресс в устройствах» не только «в праве с участием потребителей на приобретение большего числа товаров по низким ценам с предоставлением обязательных длительных гарантий», но и в праве на особую государственную защиту. Определяя общественные отношения с участием потребителей («обычные люди, не обладающие специальными познаниями в коммерции») и производителей, реализаторов («люди, занятые в бизнесе, либо работающие на компанию»)

¹ Smith M.B., Blacksley M.R. International Trade Language. Distributed by United States Information Service Embassy of the United States of America Produced by USIA Regional Program Office. Vienna. P. 128–129.

² The American Bar Association (ABA) Guide to Consumer Law. URL: <http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/publiced/practical/books/consumer/front.authcheckdam.pdf> .

товаров, работ и услуг, законодательство отделяет их как от предпринимательских, так и гражданско-правовых отношений¹.

Мы уже отмечали важность единого Федерального и штатного понимания объектов и субъектов регулирования в сфере потребительского рынка. Здесь важным нормативным актом является Закон о Федеральной Торговой Комиссии (ФТК) США. Этот правительственный орган регулирует «широкий спектр потребительских сделок и фокусируется на мошеннической практике, такой как лживая реклама, финансовые пирамиды, ложные утверждения о полезности для здоровья» и т.д. Регулируя общественные отношения в этой сфере (в подтверждение нашей позиции), правила ФТК США включают широкий спектр многообразных услуг, связанных с материальным и духовным потреблением, в частности правило погребения, обязывающее управляющих похоронными агентствами «обнародовать цену и другую информацию о товарах и услугах», правило «времени на размышление, предоставляющее потребителю три дня для возврата покупки стоимостью от 25 долларов», правило «машин, бывших в употреблении, обязывающее снабжать каждую такую машину руководством покупателя, в котором указывается гарантийный срок» и иная важная информация². Осуществляя административно-правовое регулирование, органы ФТК США имеют полномочия по «обращению в суд для прекращения мошеннических действий, а также могут использовать различные административные средства для решения проблем потребителей». С учетом современных угроз безопасности потребителей большое внимание ими уделяется регулированию сделок онлайн, а также вопросам защиты информации от несанкционированного доступа в сети Интернет³.

Помимо Закона о ФТК США существуют в области ее применения и другие федеральные законы, такие как «О защите получателей потребительского кредита», «О прозрачности условий кредитования», «О добросовестной практике взимания долгов», «О потребительском лизинге», «О равных возможностях получения кредита», «О системе электронных платежей», «Об объективной кредитной отчетности», «О защите личных сведений детей в интернете» и т.д. Существуют и другие сферы государственного регулирования, которые хоть и не ставят своей целью защиту потребителя, тем не менее, за-

¹ Ibid.

² Ibid.

³ Carter C.L. Op. cit.

трагивают ее, в частности в процессе регулирования таких отраслей экономики, как страхование, банковское дело и ценные бумаги¹.

Следует отметить, что многие штаты имеют аналогичные законы, согласно которым граждане имеют государственную защиту своих прав и интересов, в том числе, на дополнительное возмещение убытков и расходов на юридическое сопровождение и т.п., что свидетельствует об обладании особой защитой «слабых субъектов» правоотношений. Федеральные законы устанавливают общие стандарты, по которым должен действовать бизнес, но зачастую именно местные агентства и агентства штатов (органы административной юстиции) встают на защиту конкретных физических лиц, так как «агентства штатов и местные агентства меньше по размеру, они могут быть более отзывчивы к «маленькому человеку»² (в нашей интерпретации «слабому» и «наиболее слабому» субъекту этих правоотношений – потребителю), при этом формы и методы административного воздействия согласно законам штатов и местным нормативным актам «часто являются более действенными и применимыми к более широкому кругу предпринимательских действий, чем те, которые предоставляются федеральным законом»³ (и это подтверждает нашу позицию по деконцентрации полномочий государственного управления и необходимость внесения изменений в Закон РФ «О защите прав потребителей» в части увеличения полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, о чем мы говорили выше).

Изучая аналитический обзор законодательства о защите потребителей Американской ассоциации юристов мы можем увидеть основную терминологию, объекты сферы потребительского рынка, где имеются серьезные нарушения безопасности, интересов и прав потребителя. И этот анализ структуры штатного законодательства также позволяет сделать выводы о необходимости изменения положений Закона РФ «О защите прав потребителей» по расширению сферы его применения в соответствии с нашим определением общественных отношений в сфере потребительского рынка, включая любое материальное и духовное потребление. Мы проанализируем их на примере Закона «О защите потребителей штата Мичиган». Кроме понятий потребителя, которые мы отмечали ранее, он включает в себя дополнительные определения в сфере потребительского рынка.

¹ Анализ этих законов на федеральном и штатном уровнях см.: Carter C.L. Op. cit.

² Ibid.

³ The American Bar Association (ABA) Guide to Consumer Law.

Так его глава 5 посвящена вопросам введения потребителей в заблуждение посредством мошеннической рекламы – обманного действия или практики, запрещенной федеральным законом, а также законами штатов, в частности, штатными законами о защите потребителей. Необходимо отметить, что согласно штатному законодательству в обманной или мошеннической рекламе намерение продавца не играет никакой роли в выявлении состава правонарушения, а значение имеет только причинение любого ущерба безопасности либо материальным интересам потребителя. Причем обманная или мошенническая реклама может вводить потребителя в заблуждение касательно происхождения товара, его вида, качества или производителя. Глава 7 Закона посвящена вопросам мошенничества и обмана при аренде жилых помещений, в главе 8 рассматриваются нарушения права гарантии - ряда обязательств, которые берет на себя исполнитель в рамках договора купли-продажи, либо которые в обязательном порядке налагаются на исполнителя законом. В отличие от российского законодательства, в законодательстве штатов вопросам предоставления страховых, банковских, финансовых услуг и приобретения жилья потребителями уделяется особое внимание. Так глава 10 отведена нарушениям в области правил кредитования, в том числе кредита на покупку в рассрочку, соглашения о возобновляемом кредите, кредитного соглашения с выплатой, процентам, комиссиям, определению стоимости кредита и ряда других вопросов. В главе 11 рассматривается приобретение жилой недвижимости, а в главе 12 – страхование. Глава 15 посвящена вопросам нарушения условий контракта – как «неспособности одной из сторон, без законной причины, соблюдать свои обязательства по контракту, которое может выражаться в неспособности действовать в соответствии с обязательствами; в создании ситуации, когда свои обязательства не сможет выполнить другая сторона»; отказе от контракта (объявлении намерения не выполнять его), и определенным способам защиты потребителя в этих случаях¹.

Таким образом, этот Закон значительно расширяет круг общественных отношений, применяемых в штатном законодательстве, например о маркировке товаров, продаже медикаментов, других операций с товарами и услугами, оплаты товаров по почте и телемаркетинга, содержит требования, чтобы гарантия была полной, то есть предусматривала бесплатные средства правовой защиты при приобретении дефектных товаров и

¹ Consumer Protection guide: prepared by the Michigan legislature. URL: <https://www.legislature.mi.gov/Publications/ConsumerProtection.pdf>.

нарушений гарантий, не ограничивала срок возмещения стоимости или обмена товаров, распространялась на всех потребителей, а не только на непосредственного покупателя. Закон предусматривает применение соответствующих административно-правовых средств и досудебного разрешения спора, заключения соглашения с третьей стороной, например потребительской группой общественной защиты¹.

С целью противодействия мошенническим схемам в отношении потребителей в 70-х гг. XX в. были разработаны Уставы о несправедливых и обманчивых актах и методах (Unfair and Deceptive acts and Practices – UDAP). Учитывая федеративное устройство США, на наш взгляд, важно рассмотреть опыт создания системы «сдержек и противовесов» национального и регионального регулирования в сфере потребительского рынка. Так, согласно анализу Федерального и штатного законодательства в этой сфере до принятия государственных уставов в 1970–80-х гг., как у потребителей, так и у государственных агентств не было эффективных инструментов против мошенничества и злоупотребления в этой сфере. Несмотря на то, что закон о ФТК запретил несправедливые или обманчивые действия или методы еще в 1938 г., в большинстве штатов не было государственного агентства с полномочиями, позволяющими прекратить обман потребителей и злоупотребления предпринимателей, а также «инструментов, чтобы бороться с мошенничеством», а в распоряжении потребителей их было еще меньше. Потребитель, которого часто обманывали, находил, что особые условия в договоре освободили от ответственности продавца или кредитора. Потребители могли основываться только на требованиях, таких как мошенничество в общем праве, которое требует строгих и часто непреодолимых доказательств многочисленных элементов, включая намерение продавца. Даже если потребитель подавал требование и победил, немногие штаты имели положения для возмещения потребителю судебных издержек. В результате даже потребитель, который выигрывал дело против мошеннического продавца или кредитора, редко возмещал ущерб, а без возможности компенсации от продавца во многих случаях потребители не могли найти юриста², и эта ситуация, связанная с доминированием частного правового регулирования, прослеживается сегодня и в России³.

¹ Ibid.

² Более подробно см.: Carter C.L. Op. cit.

³ Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году.

Интересна и взаимосвязь Федерального и штатного законодательства по административно-правовому регулированию различных областей сферы потребительского рынка (например, финансовых, коммунальных, страховых услуг и т.д.) и разработке административных методов и средств защиты от обманов потребителей в них. Так штаты разработали исходя из норм типовых федеральных законов, регламентирующих ФТК США, запрет ряда категорий несправедливых или обманчивых методов, свое законодательство, позволяющее Комиссии использовать средства административного воздействия для защиты обманутых потребителей. Покажем анализ этого штатного законодательства по защите потребителей от несправедливых и обманчивых актов и практик, содержащегося в уставах 50 штатов США¹. Во-первых, они содержат анализ и перечень наиболее частых правонарушений, наиболее уязвимых мест в защите потребителей, запрещают обманные, недобросовестные и несправедливые методы в отношении потребителей, позволяют выявлять существенные пробелы в применении законов. Законодательство и решения судов во многих штатах сужают объем Уставов о несправедливых и обманчивых актах и методах² или предоставляют существенные льготы для различных отраслей предпринимательства, чем значительно снижают эффективность административных мер в том или ином штате. Так, например, в некоторых штатах методы защиты оказались неприменимы практически к любым отношениям, связанным с материальным и духовным потреблением (Мичиган, Род-Айленд). Другие Уставы (Айова) не предусматривают для потребителей возможности обращения в суд с целью привести в исполнение их положения. В 3-х штатах (Луизиана, Нью-Хэмпшир и Вирджиния) правоприменители освобождают кредиторов от действия Уставов. В 16-ти штатах иммунитетом от действия Уставов обладают коммунальные предприятия, а еще в 24-х – страховые компании. Пять штатов (Колорадо, Индиана, Невада, Северная Дакота и Вайоминг) препятствуют возможности Генерального прокурора прекратить обманные и несправедливые действия, обуславливая судебный запрет доказательствами, что нарушения осуществлены неумышленно и непреднамеренно. И таким образом во многих штатах существуют процедурные препятствия как для потребителей так и государственных органов осуществляющих их государственную защиту, препятствующие исполнению Уставов.

¹ Более подробно см.: Carter C.L. Op. cit.

² Ibid.

Если проанализировать Уставы по степени защиты потребителей, независимым запретам, объему, средствам, в том числе наличию государственного правоохранительного органа, предназначенного для этой защиты, их можно разделить на эффективно защищающие потребителя, содержащие общие запреты на обманные и несправедливые действия, и недостаточно эффективные, содержащие закрытый перечень определенных методов и средств. Эффективные Уставы способны реагировать на новые тактики обмана, как только они появляются, недостаточно эффективные неизбежно оставляют лазейки для изобретательных мошенников, которые придумывают все новые способы обмана. При этом эффективными признаются Уставы, позволяющие государственным агентствам выпускать детализированные административные положения, запрещающие определенные методы обмана и мошенничества, а компаниям – обязанность придерживаться этих положений. Необходимо отметить, что анализ как федерального, так и штатного законодательства, приведенного нами, позволяет сделать вывод о доминировании в регулировании этих отношений именно норм административного права.

Действительно, уставы UDAP предоставляют способы для обманутых потребителей вернуть их деньги, и они действуют как на федеральном, так и на штатном и местном уровнях, позволяя государственным агентствам защитить своих граждан, быстро реагируя на мошенничество, предоставляя эффективные административно-правовые. Кроме того, типовой устав UDAP позволяет правоохранительным органам, обычно Генеральному прокурору (атторнею), получить запрет на участие продавца или кредитора в определенной несправедливой или обманчивой практике, а также наложить различные санкции в виде определенной суммы штрафа на нарушителей и потребовать, чтобы продавец или кредитор возвратили платежи потребителей.

Анализ штатного законодательства США, так же показывает что, при всей важности полномочий нормотворчества, его существование не означает, что государственное агентство будет использовать его. Например, Миссисипи и Округ Колумбия имеют возможность такого нормотворчества, но никогда не принимали таких правил. Что касается широкого запрета мошенничества и обмана, Уставы UDAP в сорока трех штатах и Округе Колумбия включают широкий запрет на эти действия, который может инициироваться как потребителями, так и государственным агентством. В то же время, уставы UDAP в Колорадо, Индиане и Орегоне такого запрета не содержат, запрещая только закрытый список определенных действий, воздерживаясь от вмешательства в постоянно

видоизменяющееся мошенничество¹. Как мы видим, имея единую основу, штатное законодательство применяет различные подходы к использованию законодательства. Мнение ряда российских ученых² о необходимости усиления комплексного государственного регулирования в хозяйственных сферах, например, в некоторых областях потребительского рынка, подтверждает и опыт США. Так в 80-х гг. XX в. Президентом США Р. Рейганом была предпринята попытка ликвидировать Федеральную комиссию по безопасности потребительских товаров, ослабить государственное регулирование в данной сфере в надежде на то, что отмена жесткой регламентации производства обеспечит его рост. Однако, эти надежды не оправдались, и как отмечает Д. Розенблум «дерегулирование дало низкий экономический эффект и игнорирование вопросов безопасности»³ (что в настоящее время происходит и в России). И как результат в начале 90-х гг. наметился дальнейший рост административно-правового регулирования в указанной сфере. В настоящее время в систему регулирования данных правоотношений, включая обеспечение «качества и безопасности товаров», «антитрастовой политики», защиты здоровья и жизни населения, окружающей среды входят около ста правительственных учреждений, которые затрагивают и «управление промышленностью и секторами экономики, несмотря на то, что традиционно они управлялись органами экономического регулирования»⁴.

Хотя деятельность государственных учреждений в качестве квазисудебного органа охватывает почти все области функционирования администрации за исключением ее нормотворчества, наделение административных учреждений судебными полномочиями было сделано в нарушение Конституции США. Проанализировав причины наделения их такими полномочиями, мы считаем, что с усилением государственного регулирования социально-экономических отношений значительно возросло число претензий к судам, и они не могли справиться с все увеличивающимся объемом дел. На передачу администрации судебных полномочий повлияли и другие обстоятельства: необходимость специальных познаний сотрудников учреждений; наличие у администрации надзорных и следственных функций, в частности права по собственной инициативе начинать преследование правонарушителя, которого суды не имеют; сложная, громоздкая и длительная

¹ Carter C.L. Op. cit.

² См., например: Игнатъева С.В. Государственное регулирование...

³ Rosenbloom D.H., Schwartz R.D. Op. cit. P. 112.

⁴ Ibid. P. 73.

процедура прохождения дел в судах; высокая стоимость судебных издержек; приверженность судов к «освященным временем» прецедентам; концентрация внимания судов на защите прав отдельных частных лиц нередко в ущерб государству в целом; некоторая враждебность консервативных кругов судейского сословия и адвокатуры к социальным реформам, их заинтересованность в сохранении сложной долговременной процедуры, что обеспечивает юристам работу, большие гонорары и высокий престиж¹. Мнения о том, что общие суды не обеспечивают надежную защиту граждан и общества в ряде областей сферы потребительского рынка, высказывают как отечественные и зарубежные ученые².

В тоже время, по нашему мнению, наряду с обеспечением прав граждан связанных с удовлетворением материальных и духовных потребностей в США имеется эффективный правовой механизм действия государственных органов при обеспечении безопасности общества и отдельных граждан и в первую очередь при осуществлении ими потребления. Так, в ряде случаев при наличии налоговых нарушений или общественной опасности (ликвидация эпидемий и эпизоотий, уничтожение фальсифицированных или испорченных пищевых продуктов и т.д.) администрация имеет право предпринимать быстрые действия, в том числе, с использованием для предотвращения вреда – уничтожения частного имущества. Слушания по делу проводятся после административных санкций или применяется ускоренное административное производство, а лицо, понесшее ущерб может в последующем предъявить претензию, что дает право на слушание, и затем заявить в суд о возмещении ущерба. Причем лицо принимающее решение (административный судья, глава учреждения), должно руководствоваться законодательством, которое фигурировало на слушании и отражено в его протоколе³. Однако, суды считают, что при исполнении управленческих функций, которые обеспечивают жизнь, здоровье и безопасность населения, ущерб причиненный при их исполнении не подлежит возмещению, если это право не предусмотрено законом. Таким образом, мы считаем возможным достижение равновесия обеспечения безопасности населения при осуществлении материального и духовного потребления с применением жесткого административного

¹ Kerper H.V. Op. cit. P. 26.

² См., например: Кашепов В.П. Институт судебной защиты прав и свобод граждан и средства ее реализации // Государство и право. 1998. № 2. С. 66–71; Бланкенбург Э. Юристы и правовые инновации в Германии и США // Государство и право. 1997. № 5. С. 100–108.

³ Kerper H.V. Op. cit. P. 33–34.

тивного регулирования с одной стороны, и соблюдения при этом концепции защиты интересов личности и общества от «дурной единичности» свойственной правовому государству с другой.

Особенностью развития правового регулирования общественных отношений в сфере потребительского рынка в Великобритании является то, что наряду с имеющимся государственным регулированием в начале XIX в. начали возникать потребительские общества по обеспечению их членов основными продуктами питания, товарами и услугами. Характерным примером было создание такого общества в 1844 г. в фабричном поселке Рочдель в Англии, в связи с чем данное движение получило название «Рочдейльских пионеров» и стало распространяться не только в Великобритании, но и в других странах (например, в России на рубеже XIX–XX вв. оно объединяло в потребительских обществах более 10 млн членов, что мы подробно рассмотрели ранее). В 1897 г. указанные общества объединились в кооперативный союз (Cooperative Union), основной задачей которого было применение различных форм и методов защиты потребителей, издание информационных материалов советов потребителям и еженедельного журнала «Cooperative NEWS», проведение лекций и т.д. В 30-х гг. XX в. данное движение переросло в Лигу потребителей, основными целями которой было формирование потребительской культуры, поощрение «честной и добросовестной торговли» и оказание мер общественного воздействия на производителей и продавцов товаров и услуг. Это движение в Великобритании распространилось на другие страны Западной Европы и Северной Америки и оформилось в виде национальных и международных ассоциаций потребителей, а в 1960 г. – Международную организацию союзов потребителей.

Как мы уже отмечали, для осуществления правового регулирования в сфере потребительского рынка в Великобритании действует система норм административного права, содержащаяся в Законах: «О ценах» (1974 г.), «О незаказанных товарах и услугах» (1971 г.), «О несправедливых договорных условиях» (1977 г.), «О купле – продаже товаров» (1893 г. и 1979 г.), «О весах и мерах» (1978 г.), «О характеристике (описании) продукции» (1968 г.), «О неверном описании товара» (1967 г.), «О продуктах питания» (1984 г.), «О безопасности потребительских товаров» (1978 и 1988 гг.), «О поставках товаров и услуг» (1982 г.), «О защите потребителя» (1961, 1971, 1987 гг.), «О защите потребителя при дистанционных продажах» (2000 г.) и ряд других.

В Великобритании на общегосударственном уровне регулирование сферы потребительского рынка возложено как на отраслевые, так и на территориальные (по делам Шотландии, Уэльса и Ирландии) министерства и публичные (государственные) корпорации. Частнопредпринимательская деятельность в этой сфере регулируется сравнительно мягко и в основном министерствами финансов; торговли и промышленности; энергетики, транспорта; сельского хозяйства, рыболовства и продовольствия. Национализированный сектор оказания услуг населению (железнодорожный транспорт, связь, топливная и электроэнергетическая отрасли промышленности и т.д.) управляется соответствующими министерствами и государственными корпорациями (например, Британская транспортная комиссия, Железнодорожный совет и др.). Следует отметить, что в Великобритании разрабатываются и специальные программы по повышению безопасности потребительских товаров, целью которых является уменьшение несчастных случаев при осуществлении материального и духовного потребления, информация потребителя о потенциальной опасности тех или иных товаров и правильной их эксплуатации, а контроль за реализацией этих программ обеспечивает Министерство торговли и промышленности Великобритании.

В 1973 г. с целью создания системы эффективного административно-правового регулирования, в том числе правоприменения нормативных актов, были образованы Комиссия по ценам, Управление по справедливой торговле, Консультативный комитет по защите интересов потребителей, а в 1975 г., развивая идеи «консьюмеризма» – особый орган, осуществляющий защиту потребителей на национальном и местном уровне – Национальный потребительский совет. Под эгидой Правительства страны также создана Национальная ассоциация консультативных бюро, сформированная государством и местными органами власти, объединяющая общенациональную сеть консультативных бюро по защите потребителей, цель которой – информирование граждан по различным проблемам их защиты как потребителей и потребительское просвещение. С принятием в 1975 г. первой программы по защите прав потребителей и в ЕЭС стала официально проводиться государственная политика по их защите. В этой Программе провозглашались пять основных прав потребителя: 1) на охрану жизни, здоровья и безопасность товаров и услуг; 2) на защиту экономических интересов; 3) на возмещение причиненного ущерба; 4) на информацию и просвещение; 5) на представительство (право быть услышанным). Данная Программа появилась как ответ на злоупотребления участников рыночных от-

ношений (производителей и продавцов) и как следствие – невозможность «простому человеку»-потребителю осуществить адекватный выбор товара и защитить свои права в случае причинения вреда. Все это способствовало тому, что государственные органы европейских стран вынуждены были, с одной стороны, обеспечить эффективную защиту потребителя, а с другой – «устранить методы нечестной торговли», что мы видим на примере не только ЕС, но и США.

Особую роль в регулировании правоотношений в сфере потребительского рынка занимает Министерство внутренних дел, которое осуществляет непосредственное руководство Главными констеблями и полицией согласно Закона «О полиции» 1964 г.¹ В отличие от США в Великобритании существует единое руководство всеми полицейскими подразделениями Министром внутренних дел. Порядок выявления, пресечения, привлечения полицией к ответственности за правонарушения в сфере потребительского рынка установлен Законом о полицейских и криминальных доказательствах 1984 г., и «Кодексами практики» – Специальными правилами осуществления полицейских полномочий. Полиция в соответствии с ними осуществляет административный надзор за осуществлением деятельности, связанной с торговлей и оказанием услуг, обеспечением общественной и личной безопасности граждан при осуществлении потребления. Исходя из оперативной обстановки и учета местных условий Главный констебль имеет право создавать специализированные подразделения по обслуживанию объектов в сфере потребительского рынка. Местные власти в лице полицейских комитетов не вправе вмешиваться в оперативное управление полиции. Они рассматривают лишь вопросы предоставления грантов и финансовой помощи полицейским подразделениям и имеют право заслушивать Главного констебля по некоторым вопросам борьбы с преступлениями и правонарушениями, что подтверждает позицию диссертанта о необходимости сохранения органов обеспечения экономической безопасности в системе МВД России и создания с учетом местных особенностей различных специализированных полицейских подразделений в этой сфере.

С целью осуществления эффективной государственной защиты граждан-потребителей в Великобритании создана система административной юстиции, которая осуществляется в двух формах: трибуналами, представляющими собой своеобразные

¹ Wade E.C.S., Bradley A.W. Op. cit. P. 471–472.

административные суды, независимые от других учреждений и министерскими расследованиями¹. Трибуналы действуют в случаях лицензирования торговли и услуг, оказания социальных услуг, в том числе в здравоохранении, образовании, предоставлении жилья, транспорте и защиты прав граждан. Расследования проводятся тогда, когда они предусмотрены соответствующими законами. Их цель – вовлечение всех заинтересованных лиц, в том числе общественности в процесс разработки и принятия политических решений. До принятия в 1958 г. Закона о трибуналах и расследованиях такие решения принимались в обстановке секретности: заинтересованные лица не знали, чем обосновал министр планируемое мероприятие, доклад министру инспектора, проводившего расследование, был закрытым, министр не был обязан информировать об аргументах, положенных им в основу своего окончательного решения (что по мнению автора происходит и в России). Закон о трибуналах и расследованиях ввел правило об обосновании министром его окончательного решения, если того требуют стороны по делу. Два других недостатка были исправлены путем изменения процедурных правил проведения расследований, которыми были предоставлены широкие возможности гражданам участия в административном процессе.

Организация трибуналов, проведение расследований, их процедура в настоящее время регулируются Законом о трибуналах и расследованиях 1992 г. Этим же законом учрежден постоянно действующий Совет по трибуналам в качестве надзорно-консультативного органа в системе органов исполнительной власти. Согласно списку, который ежегодно публикует Совет по трибуналам, он включает многочисленные органы, которые «выполняют специфические, юридические функции в отношении специализированных отраслей управления», в том числе в сфере потребительского рынка: Генеральный директор честной ярмарочной торговли и лицензионных функций, апелляционные комитеты по образованию, Главный контролер по патентам, Комиссары общественной безопасности, сельскохозяйственные, земельные и промышленные трибуналы и др.²

Создание специальных трибуналов и механизм судопроизводства в них неоднократно подвергались критике со стороны судейской корпорации, однако два аргумента – необходимость рассмотрения споров специалистами узкой компетенции и доступность трибунала для граждан и особенно в сфере налогообложения, оказания публичных, в

¹ Ibid. P. 651–652.

² Ibid. P. 645–646.

том числе социальных услуг, лицензирования торговли и обеспечение безопасности при осуществлении потребления оставляют за ними приоритет по рассмотрению дел. Увеличение сферы административного регулирования со стороны правительственных и местных органов привело к значительному увеличению, как количества трибуналов, так и количества рассматриваемых дел (в настоящее время в Великобритании существует более 2 000 трибуналов 40 различных видов). Чтобы обеспечить их независимость, они комплектуются, как правило, не из числа государственных служащих, а их членами являются представители общественности, и в этом заключается специфика осуществления административной юстиции в Великобритании.

Особое положение в данной системе занимают парламентские уполномоченные (омбудсмены) по администрации, которые расследуют случаи «плохого» управления и направляют материалы расследования членам парламента, которые решают, какие меры необходимо принять. Омбудсмен – это должностное лицо парламента, основной обязанностью которого является «охрана граждан от злоупотреблений или неправильного использования административных полномочий исполнительной властью»¹. Он осуществляет это неформальным путем, и имеет доступ к ведомственным досье. По завершении работы он готовит доклад, который публикуется в общенациональной печати. Если доклад неблагоприятен для администрации, то сам факт его публикации обычно оказывается достаточным для того, чтобы заинтересованное ведомство приняло меры по исправлению допущенных нарушений. Дружественные отношения между омбудсменом и служащими аппарата управления – отличительный признак стиля работы данного института, где действует служба омбудсмена, так как это позволяет омбудсмену очень часто добиваться положительных результатов, используя неформальные контакты. Исходя из этого опыта, идея создания службы омбудсмена была принята в 65 странах².

В связи с этой положительной тенденцией в настоящее время на уровне ЕС также создан институт омбудсмена ЕС, право граждан на обращение к которому закреплено ст. 43 Хартии основных прав Евросоюза (EU Charter of Fundamental Rights). Омбудсмен должен способствовать обнаружению нарушений порядка управления в деятельности институтов и органов Сообществ, и давать рекомендации с целью прекращения этих

¹ Ibid. P. 661–662.

² Комаровский В.С., Тимофеева Л.Н. Указ. соч. С. 11; Бойцова В.В. Омбудсмен как защитник фундаментальных личных прав (Новая Зеландия, Великобритания, Канада, Австралия). Тверь, 1994.

нарушений. Помимо этого он рассматривает жалобы на европейские институты и органы, например, на Европейскую комиссию, Совет Европы, Европейский парламент, Счетную палату, Суд Европейских сообществ, Комитет по экономике и социальной политике, Комитет регионов, Европейский центральный банк, Европейский инвестиционный банк, другие общеевропейские органы. Омбудсмен по собственной инициативе или на основании жалобы осуществляет все расследования, которые он считает оправданными для выявления любого предполагаемого нарушения порядка управления в деятельности институтов и органов Сообщества, а при их выявлении ставит вопрос о дисциплинарном взыскании, и ряд других вопросов, связанных с различными видами ответственности как государственных органов, так и их должностных лиц, и, на наш взгляд, этот опыт необходимо внедрить и в России, где, несмотря на принятие ряда законов, связанных с созданием института уполномоченного по правам человека¹, существует разница в подходах именно по защите потребителей, в том числе в формах и методах правового регулирования, проведения расследования и т.п.²

Развитие комплексного регулирования в сфере потребительского рынка в Германии с помощью норм торгового права с одной стороны и полицейского – с другой мы рассматривали в предыдущей главе. В современной Федеративной Республике Германия также придается огромное значение регулированию общественных отношений в сфере потребительского рынка в соответствии с данным нами определением в широком смысле понятия как сферы производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения защиты интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности граждан при осуществлении ими своих материальных и духовных потребностей с помощью норм, как частного, так и публичного права.

Спецификой законодательства ФРГ, регулирующего эти правоотношения, является то, что оно включает в себя обеспечение продовольственной безопасности, защиты прав потребителей, отсутствия ограничений товарооборота и соблюдения прав отдельных отраслей (промыслов). Нормы продовольственной безопасности регламентируют как сами производственные процессы, так и продвижение продовольственных товаров от производителя к потребителю и это подтверждает нашу позицию о включении в эти обще-

¹ См., например: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

² См.: Пантелеев В.Ю. Проблемы государственной и общественной защиты потребителей.

ственные отношения как процессов производства, так и реализации товаров, работ и услуг. Эти нормы представлены в различных законах и правительственных предписаниях, связанных с оборотом товаров и услуг. При этом может применяться как законодательство самой Германии, так и законодательство Евросоюза¹.

Как мы уже отмечали, это законодательство должно обеспечивать не только безопасность граждан-потребителей в соответствии с санитарно-эпидемиологическими нормами, доступность основных продовольственных товаров для широких слоёв населения, но и гарантировать защиту конкуренции на рынках продовольственных товаров через нормы и стандарты качества, препятствовать появлению фальсифицированных товаров. Так обязательства государства участвовать в процессе контроля за рынками продовольственных товаров предусмотрены статьей 2 абзаца 2 Конституции Германии² при условии соблюдения принципа «социального государства» или социальных государственных гарантий в рамках статьи 20 абзаца 1 Конституции ФРГ³.

Несмотря на определенное доминирование регулирования общественных отношений в сфере потребительского рынка нормами публичного права, определение потребителя дается в Гражданском кодексе ФРГ как: «каждая персона, вступающая в правовые отношения и заключающая сделку, которая должна служить целям частного потребления, а не для производственной или для собственной профессиональной деятельности», «получающая путем приобретения в свое конечное потребление один или несколько товаров и услуг»⁴.

В широком смысле вопросы защиты потребителей представлены во всех законодательных актах ФРГ, которые служат «защите частного конечного потребления»⁵. Сюда относятся все правовые нормы, которые могут защитить потребителя от какой-либо дискриминации. И таким образом в ФРГ применяется комплексный подход в регулировании данных правоотношений.

¹ Необходимо отметить, что в странах ЕС до сих пор нет единообразия во многих вопросах, касающихся правового регулирования в сфере потребительского рынка внутри ЕС, так как наблюдается большой разброс центров принятия решений: президент Европейского совета, президент Совета министров, президент Комиссии ЕС, председатель Евросовета, представители Европарламента, главы государства и правительства, Верховный представитель по вопросам внешней политики и политики безопасности, и это приводит к непрозрачности принятия решений.

² Grundgesetz. Art. 2 Abs. 2, 62. Aufl. Muenchen : Verlag C.H. Beck, 2014.

³ Ibid. Art. 20 Abs. 1, 62. Aufl. Muenchen : Verlag C.H. Beck, 2014.

⁴ Bürgerliches Gesetzbuch. §13, 75. Aufl. Muenchen : Verlag C.H. Beck, 2015.

⁵ См.: Hippel Verbraucherschutz, 3. Aufl. Tubingen : Mohr Verlag. 1986. § 11. S. 3.

Спецификой регулирования этих правоотношений является то, что в результате унификации внутреннего европейского рынка этими нормами ФРГ передала часть своих полномочий по защите потребителей, в том числе и в вопросах кредитования, безопасности и защиты многообразных интересов и прав потребителей, структурам ЕС. Это нашло отражение в предписании (распоряжении) ЕС №. 178/2002¹, что позволило упразднить некоторые общие законодательные нормы Германии при условии введения соответствующими ведомствами ЕС законодательных норм по обеспечению защиты европейских потребителей, а распоряжение ЕС от 30 декабря 2006 г. №. 1924/2006 по вопросам регламентации сведений о питательных свойствах и возможных медицинских ограничениях продуктов питания внесло серьезные изменения в европейское законодательство. 6 июля 2011 г. Европарламент выступил с инициативой принятия распоряжения о предоставлении потребителям необходимой информации о свойствах продовольственных товаров (КОМ/2008/0040), например, указание на упаковке товара наличия аллергенов в составе продукта. В рамках распоряжения ЕС №. 1169/2011, опубликованного 22 ноября 2011 г. в официальном источнике ЕС, во всех странах – членах ЕС на упаковке продовольственных товаров должны быть указаны страна происхождения товара и его основных компонентов, калорийность продукта, основные компоненты (составляющие) продукта.

Еще одной особенностью законодательства в сфере потребительского рынка является то, что в соответствии со статьей 74 абзаца 1 пункта 17 Конституции ФРГ² исключительная компетенция в вопросах продовольственной безопасности находится у федеральных органов, а не передается на уровень отдельных федеральных земель (как мы видели на примере США). Эта компетенция в вопросах продовольственной безопасности реализуется через законотворческую деятельность Федерального министерства продовольствия, сельского хозяйства и защиты потребителей (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz), Федерального министерства здравоохранения и социальной политики (Bundesministerium für Gesundheit und Sozialordnung), а также Федерального института для оценки рисков (Bundesinstitut für Risikobewertung) и ведомства ЕС по вопросам продовольственной безопасности (EFSA).

¹ Verordnung (EG) Nr. 178/2002.

² Grundgesetz, Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG, 62. Aufl. Muenchen : Verlag C.H. Beck, 2014.

До 6 сентября 2005 г. на территории ФРГ действовал Закон о продовольственных товарах и предметах первой необходимости (LMBG)¹, регулировавший вопросы производства, продажи и потребления продовольственных товаров, табачной продукции, косметических средств, а также кормов для животных. Данный Закон входил в коллизию с так называемым базовым предписанием ЕС VO (EG) Nr. 178/2002, что явилось причиной принятия нового закона – Закона о продовольственных товарах, предметах первой необходимости и кормах для животных (LFGB)². Основные вопросы, рассматриваемые в рамках Закона, касаются безопасности, защиты жизни и здоровья потребителей, а также защиты товаров от недобросовестной конкуренции, в том числе фальсификации и обмана потребителей, в том числе путем применения административно-правовых мер воздействия на нарушителей закона. Так, например, § 39 LFGB регламентирует возврат или полное изъятие партии товара при обнаружении несоответствия качества товара информации, заявленной на упаковке, обнаружении дефектов и т.п., причем возврат товара возможен как после совершения факта покупки конечным потребителем, так и до момента поступления товара в розничные торговые сети, а § 40 LFGB позволяет размещать информацию о некачественных продуктах питания в средствах массовой информации.

Необходимо отметить, что за правонарушения в сфере потребительского рынка предусматривается публично-правовая ответственность. И особое место в этом законодательстве занимают нормы публичного, и в первую очередь уголовного права, так как борьба с экономическими правонарушениями в его многообразных и постоянно обновляющихся формах уже не одно десятилетие находится в сфере особого внимания немецких законодателей. Так согласно нормам уголовного права предусматривается ответственность за них в сфере торговли и оказания услуг: мошенничество при выполнении работ на дому и дополнительной деятельности, оказание услуг в области туризма, мошенничество при распродаже, мошенничество при реализации лекарств, продажа товаров под мнимыми торговыми марками и др. Следует особо отметить регулирование общественных отношений связанных с обманом потребителей в таких жизненно важных областях сферы потребительского рынка, как предоставление банковских кредитов на приобретение жилья, а также различных товаров и услуг, с помощью норм публичного права и установление строгой ответственности, в том числе и уголовной за совершение

¹ Lebensmittel- und Bedarfsgegenstandesgesetz (LMBG). Muenchen : Verlag C.H. Beck, 2003.

² Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB). Muenchen : Verlag C.H. Beck, 2013.

наиболее замаскированных мошенничеств в отношении потребителей связанных с предоставлением финансовых и страховых услуг¹. И опыт ФРГ по предотвращению, выявлению и документированию данного вида правонарушений как никогда важен для России с учетом огромного общественного резонанса и значительного ущерба для граждан-потребителей. Кроме того, предусматривается уголовная ответственность за недобросовестную конкуренцию, фальсификацию товарных знаков и нарушение авторских прав, в том числе совершение правонарушений представляющих особую опасность для потребителей и предпринимателей². В законодательстве ФРГ также уделяется внимание уголовному преследованию лиц, занимающихся различными видами мошенничества, которые используют пробелы правового регулирования в сфере потребительского рынка, например представление коммерческих организаций в качестве мелкооптовых продавцов, реализация товаров и услуг по заказам, по почте и др., исключающих применение к ним законодательства о защите потребителей. Особенностью публичного права ФРГ, на наш взгляд, является выделение ответственности за осуществление рекламы, вводящей в заблуждение потребителей, либо наносящая им вред, в том числе сообщение о недостоверных ценах, применение социальных уловок при рекламе, недобросовестная реклама финансовых и социальных услуг и другие (и этот опыт правового регулирования должен быть использован в России для восстановления уголовной ответственности за различные виды мошенничества в отношении потребителей и их обмана)³.

Еще одной специфической особенностью регулирования рассматриваемых нами правоотношений является то, что в отдельных специальных законах содержатся нормы, позволяющие применять как административную, так и уголовную ответственность. Так согласно § 58 Закона «О продовольственных товарах, предметах первой необходимости и кормах для животных» предусмотрено наказание в виде лишения свободы сроком до 3 лет или денежный штраф, если лицо изготовляло продукт питания, нарушая § 5 абзаца 1⁴ (запрет на использование в продуктах питания каких-либо искусственных компонентов, которые могут причинить вред здоровью); поставляло на рынок какие-либо вещества, выдавая их за продукты питания, нарушая § 5 абзаца 2⁵ (запрет на использование

¹ Müller R., Wabnitz H.-B. Op. cit. S. 9–19.

² Ibid. S. 123–125.

³ Ibid. S. 105–109.

⁴ Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch, § 5 Abs. 1 Satz 1.

⁵ Ibid. § 5 Abs. 2.

субститутов при производстве продуктов питания); производило, поставляло на рынок заменитель продукта, выдавая его за оригинальный¹; поставляло животных, нарушая § 10² абзаца 2 (вещества с фармакологическими свойствами могут быть использованы только в допустимых для каждого случая пределах); поставляло корма для животных, нарушая § 17³ (запреты на использование кормов, влекущее за собой нанесение вреда здоровью человека); скармливало скоту вещества, нарушая § 18 абзаца 1⁴; изготавливало и поставляло косметические средства, нарушая § 26⁵ абзаца 1 (запрет на использование вредных веществ в качестве компонентов в косметической продукции) и др. а в особо тяжких случаях предусмотрено наказание в виде лишения свободы сроком от 6 месяцев до 5 лет, если подвергалось (подвергается) опасности здоровье большого числа людей; потребление продуктов привело к летальному исходу или нанесло тяжкий вред здоровью человека (вплоть до инвалидности); изготовление некачественных продуктов, потребление которых привело к вышеназванным исходам, вызвано стремлением личного обогащения.

В отличие от России, где уже ликвидирована ст. 200 УК «Обман потребителей», в ФРГ происходит усиление публично-правовой ответственности за обман потребителя в связи с появлением все новых форм такого обмана. Так Уголовный кодекс Германии предполагает наказание в виде лишения свободы сроком на 5 лет или денежный штраф за мошенничество через сеть Интернет, в том числе за подписку потребителя на услуги, предоставляемые на платной основе⁶, лишением свободы сроком на 3 года или денежным штрафом наказывається мошенничество в сфере капитальных вложений⁷, а искажение в описании технических параметров продуктов (товаров, изделий) наказывається лишением свободы на 5 лет или денежным штрафом. Таким образом, мы видим, что вопросам государственной защиты потребителей, обеспечения безопасности и качества товаров, работ и услуг, экономической, производственной (технологической), экологической безопасности путем применения в комплексе норм публичного и, в первую очередь уголовного, права в ФРГ придается огромное значение, что, на наш взгляд, необходимо и в России.

¹ Ibid.

² Ibid. § 10 Abs. 2.

³ Ibid. § 17 Abs. 1 Satz 1.

⁴ Ibid. § 18 Abs. 1.

⁵ Ibid. § 26 Abs. 1.

⁶ Strafgesetzbuch, § 263a, 52 Aufl., Muenchen: Verlag C.H. Beck, 2014.

⁷ Ibid.

На взгляд диссертанта, анализ некоторых аспектов государственного управления и контроля в сфере потребительского рынка во Франции интересен тем, что при реформировании государственного аппарата в России, в начале XIX в. за образец была взята модель французского централизованного и строго регламентированного государственного управления, наличие развитой системы административной юстиции и стройной системы административного права существующей и сегодня. Положительный опыт и эффективность правового регулирования общественных отношений в этой сфере повлиял на создание сходных систем централизованного административного управления не только в России, но и в других странах западной Европы, например, в Голландии и Бельгии.

Эволюция защиты многообразных интересов, прав и безопасности потребителей во Франции происходила на протяжении значительного по длительности периода, начиная с возникновения производства и реализации товаров, работ и услуг, причем обман потребителей, также как и в России, определялся мошенническими действиями, что нами было проанализированного в предыдущей главе. Надзор в сфере потребительского рынка за соблюдением общественной и продовольственной безопасности и привлечение правонарушителей к ответственности осуществлялись полицией на основе полицейского права, а рассмотрение споров - торговыми судами с помощью норм торгового права. Декларация прав человека и гражданина 1789 г. изменила как законодательство, так и принципы осуществления правового регулирования в сфере потребительского рынка и особенно в области применения норм публичного права органами административной юстиции. Эта система, в основном, сохранилась и в настоящее время с учетом изменений, внесенных в 1958 г. при реформировании судебной системы Франции.

Мы подробно останавливались на развитии торгового права в Германии и России, говоря о том, что основополагающими в этой области являются нормы по регулированию общественных отношений в сфере потребительского рынка, которые были заложены Торговым кодексом (Code commercial) Франции 1807 г.¹ И он заложил основу правового регулирования в сфере потребительского рынка на долгие годы, обновляемый официальными ежегодными изданиями сводов актов законодательства. В связи с необходимостью внесения существенных изменений, связанных с современными условиями, гло-

¹Текст Коммерческого кодекса Франции 1807 г. в первоначальной редакции см. в Приложении № 4 к следующему изданию: Коммерческий кодекс Франции / предисл., пер., доп., справ. аппарат и коммент. В.Н. Захватаева. М., 2008.

бализацией, интеграцией, другими факторами, и в первую очередь нормами ЕС, о чем мы говорили в предыдущем параграфе, в 1993 г. правительство внесло на рассмотрение в парламент страны проект нового кодекса, принятие которого состоялось лишь в 1999 г. Из 9 его разделов, на наш взгляд, правовое регулирование в сфере потребительского рынка непосредственно осуществляют: Книга 1 «О торговле вообще» (Livre I. Du commerce en general); Книга 3 «О некоторых формах продажи с исключительными условиями» (Livre III. De certaines formes de ventes et des clauses d'exclusivite); Книга 4 «О свободе цен и конкуренции» (Livre IV. De la liberte des prix et de la concurrence); Книга 5 «Об оборотных документах и гарантиях» (Livre V. Des effets de commerce et des garanties); Книга 7 «Об организации торговли» (Livre VII. De l'organisation du commerce).

Новый Торговый кодекс Франции¹ представляет собой инкорпорацию в единый свод основных актов прежнего массива торгового законодательства. Статьям инкорпорированных актов присваивались новые номера, а сам Кодекс предусматривает в своей структуре несколько частей, в которых сводятся положения актов в зависимости от органа, их принявшего. Первую часть нового ФТК составляют положения инкорпорированных законодательных актов (partie legislative). Как мы уже отмечали, Кодекс в первую очередь отражает те изменения, которые вносятся во французское законодательство под влиянием норм права Европейского Союза.

Анализ законодательства Франции показывает, что инкорпорация определенных нормативных актов в отдельные своды, именуемые кодексами, выступает характерной чертой его и в сфере потребительского рынка, так как кроме торгового кодекса, это законодательство сформулировано в Кодексах потребления, интеллектуальной собственности, страхования и некоторых других, связанных с обеспечением правового регулирования общественных отношений в рассматриваемой нами сфере путем применения публично-правовых средств.

И здесь интересен анализ Кодекса потребления Франции², который в отличие от Закона РФ «О защите прав потребителей» носит комплексный характер. В Кодексе, как и в законах ФРГ, содержатся нормы как административной, так и уголовной ответственности, например, глава 3 посвящена мошенничеству и подлогу. Причем в вопросах за-

¹ Коммерческий кодекс Франции. М., 2008.

² Code de la consommation, version consolidee au 1 novembre 2015. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006069565> .

щиты безопасности, жизни, здоровья потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг доминируют административно-правовые нормы.

Еще одной особенностью административно-правового регулирования рассматриваемых нами общественных отношений во Франции является Директива от 5 апреля 1993 г., которая определяет потребителя как «физическое лицо вне рамок профессиональной деятельности»¹. Определение дано и в разделе 1 Кодекса потребления, где потребители рассматриваются как физические лица, действующие в целях, которые не входят в рамки их коммерческой, промышленной, ремесленной или профессиональной деятельности. Таким образом, анализ определения потребителя во Французском законодательстве подтверждает именно наше определение потребителя как физического лица, осуществляющего любое материальное и духовное потребление вне профессиональной деятельности.

Как мы уже отмечали, законодательство Франции устанавливает нормы публично-правовой ответственности за обман потребителей. производство, хранение и реализацию опасных для жизни и здоровья товаров. работ и услуг и т.д. Так статья L. 213-1 Кодекса потребления предусматривает наказание в виде лишения свободы сроком на два года и (или) штрафом 37 500 евро за обман или попытку обмана по условиям контракта, различными средствами и способами, в том числе при помощи третьих лиц: по природе, виду, происхождению, существенным качествам, составу или содержанию полезных свойств любых товаров; умышленную поставку иного количества товара или их тождественная замена на иные товары, которые явилась предметом контракта; если предприниматель знал об опасности в случае использования товара, необходимости осуществления контроля, но не уведомил и не предоставил инструкцию по эксплуатации или предосторожностям, которые потребитель должен знать.

Статья L. 213-2 применяется, если правонарушения, предусмотренные указанной статьей, имели место в качестве последствия производства и использования товара опасных для здоровья человека или животных; если правонарушение или попытка правонарушения, предусмотренные в статье L. 213-1 были совершены одним из способов: при помощи веса, мер и других неверных или неточных инструментов; при помощи махинаций или способов направленных на искажение операций анализа или дозировки, взвешивания или измерения, или направленные на то, чтобы жульнически изменять со-

¹ Директива Совета от 5 апреля 1993 г. о несправедливых условиях в договорах с потребителями (93/13/ЕЭС). Статья 2,б : принята в г. Люксембурге 05.04.1993 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

став, вес или объем товаров, даже до этих операций; при помощи мошеннических указаний направленных к тому, чтобы заставлять поверить покупателя в точность операции.

В Кодексе потребления Франции предусматривается и публично-правовая ответственность за нарушение норм ЕС по защите интересов, прав, жизни, здоровья и безопасности потребителей. Так статья L. 213-2-1 предусматривает наказание в виде четырех лет лишения свободы и штраф стоимостью 75 000 евро за факт экспорта из стран третьего мира в Европейское сообщество продуктов питания, опасных для здоровья, в соответствии с положениями статьи 12 Директивы ЕО N 178/2002 европейского Парламента и Совета от 28 января 2002 г.

Раздел 2 Кодекса посвящен фальсификациям и связанным с ними правонарушениям. Статья L. 213-3 предусматривает наказание для тех, кто фальсифицирует продукты, служащие для питания человека или животных, медикаментов, напитков или естественных сельскохозяйственных продуктов и предусматривает лишение свободы сроком на четыре года и штрафа стоимостью 75 000 евро. Эти наказания будут применимы даже, в случае, если вредная фальсификация была якобы известна потребителям.

Статья L. 213-4 предусматривает наказание в виде штрафа в размере 4500 евро и (или) лишение свободы на три месяца работников, задержанных на месте изготовления, производства, упаковки, хранения, складирования или продажи, перевозки, так же как в местах переработки животной продукции, в том числе мяса или продуктов, предназначенных для человеческого или животного питания: неверного веса или меры при использовании неточных аппаратов, служащих для взвешивания или для измерения товаров; продуктов, служащих для питания человека или животных, напитков, естественных сельскохозяйственных продуктов, если они могли быть фальсифицированными, испорченными и ядовитыми; подделка медикаментозных веществ; продуктов, предметов или аппаратов, способных осуществлять фальсификацию продуктов, служащих для питания человека или животных, напитков или естественных сельскохозяйственных продуктов. Если некачественные или поддельные продукты питания, медикаменты вредны для здоровья человека или животного, наказанием будет лишение свободы сроком до двух лет и штраф стоимостью 37500 евро. По статье L. 214-2 Кодекса так же подлежат ответственности продавцы или владельцы продуктов, предназначенных для подготовки напитков, не имеющих на этикетке указания элементов, входящих в их состав.

Статья L. 213-5 предусматривает вопросы профилактики правонарушений и более суровую ответственность за их повторное совершение. К ним относятся не только нормы Кодекса потребления, но и статьи L. 716-9 и L. 716-11 кодекса интеллектуальной собственности; статьи 5442-9, L. 5442-10, L. 5442-11, L. 5461-3 и L. 5462-3 Кодекса законов о здравоохранении; статьи L. 237-1, L. 237-2, L. 254-9, L. 255-8, L. 671-9 и L. 671-10 сельского Кодекса и морской ловли и ряд других.

Спецификой правового регулирования, как в целом, так и в сфере потребительского рынка, является то, что Франция (в отличие, например, от России или США) является унитарным государством, и законотворчество на государственном уровне осуществляется только нижней палатой парламента страны – Национальной Ассамблеей, которой разрабатываются нормативно-правовые акты, а затем обсуждаются и утверждаются на ней, а затем и в верхней палате парламента страны – Сенате. За префектами 27 регионов и 101 департамента как представителями центральной власти на местах и подчиняющихся Министерству внутренних дел закреплен надзор за исполнением этого законодательства и контроль за использованием муниципалитетами государственных средств, в основном связанных с осуществлением духовных и материальных потребностей населения (строительство и обслуживание социальных объектов, школ, дорог и т.д.). На наш взгляд, данная структура государственных органов совпадает с системой, построенной в России по примеру Франции в XIX и начале XX в., в частности, полномочия полиции, губернаторов и Министерства внутренних дел и правовое регулирование в сфере потребительского рынка мы подробно анализировали в предыдущей главе.

Государственная администрация во Франции имеет целью реализацию функций текущего управления, сопряженных с обеспечением «общего интереса», в том числе понимая под данным термином осуществление административно-правового регулирования по обеспечению контроля в сфере оказания услуг в образовании, науке, культуре, медицине, транспорте и т.д. Таким образом, согласно французскому административному праву оно регулирует не только сферу удовлетворения материальных, но и духовных потребностей населения.

Особенностью французского административного регулирования является «административная централизация», то есть в организации публичной власти заметно преобладают центральные государственные органы над второстепенными административно-территориальными органами и «географическая централизация» – преобладание столи-

цы над провинциями, регионами и департаментами¹. В то же время с начала 80-х гг. XX в. в результате политики деконцентрации были значительно увеличены полномочия органов местного самоуправления, причем очень важно, что под эти полномочия законодательно многократно были увеличены бюджеты регионов благодаря местным налогам и государственным субсидиям (что, на наш взгляд, крайне актуально для России в связи с отсутствием в настоящее время у региональной и местной власти средств на осуществление даже имеющихся полномочий для оказания государственных и муниципальных услуг, например в сфере образования, здравоохранения, ЖКХ, социального обеспечения и др.).

Особенностью административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка во Франции является сосредоточение его в основном в 2-х министерствах: МВД и Министерства экономики, финансов и бюджета. Министр внутренних дел осуществляет административное регулирование общественных отношений не только в области обеспечения общественной безопасности, но и в области образования, здравоохранения, и других, служащих для удовлетворения материальных, духовных потребностей населения, и в первую очередь через руководство префектами, которые являются представителями государства в департаментах и регионах. Префект согласно Декрета от 29 июля 1964 г. назначается на Совете Министров по предложению Премьер-министра и Министра внутренних дел. Он информирует правительство о состоянии дел на местах, руководит полицией и другими местными службами по регулированию общественных отношений в области торговли и оказания социальных, медицинских, образовательных и других услуг населению и осуществляет надзор за безопасностью населения в сфере потребления, контролирует деятельность местных сообществ и в пределах своей компетенции издает нормативные акты в указанной области. Основным административным органом является департамент подразделяемый на округа деятельности супрефектов².

Функции регулирования правоотношений в этой сфере как в центре, так и на территориях осуществляют службы Министерства внутренних дел, и в первую очередь полиция. Так, согласно структуре криминальной полиции Франции в ее центральном управлении и подразделениях на местах, созданы подуправления по экономическим и

¹ Деббаш Ш. Указ. соч. С. 12–19.

² Общие сведения об административном праве Франции / Посольство Франции в России, Мин-во Ин. Дел. Доп. изд. 1995. С. 11.

финансовым делам, отделы по борьбе с нарушениями коммерческого права, выявления правонарушений, связанных с производством товаров, внутренней и внешней торговлей (экспорт, контрабанда товаров, биржевые, финансовые и информационные махинации, незаконные сделки и повышение цен), 9 отдел (по борьбе с ложной рекламой, мошенничеством и т.д.), 10 отдел (подделка банковских, и почтовых средств оплаты, печатей, подделки в области искусства, торговли, коммерции и промышленности)¹. Государственная полиция, «городская полиция», отряды республиканской безопасности и жандармерии имеют централизованное подчинение, и только сельская полиция до сих пор подчиняется властям Коммун и относится к муниципальной полиции. Муниципальная полиция обеспечивает надзор за санитарным состоянием населенных пунктов, контроль за осуществлением работы и порядка на рынках, исполнение распоряжений местных властей². По функциональному назначению она подразделяется на административную (поддержание правопорядка, выявление правонарушений в различных сферах) и судебную полицию – наложение штрафов³.

Вторым основным федеральным ведомством, осуществляющим государственное регулирование правоотношений в сфере потребительского рынка, является Министерство экономики, финансов и бюджета, которое с помощью своих подразделений как в центральном аппарате (служба Налоговой инспекции, Генеральное налоговое управление, Генеральное управление таможенных и косвенных налогов, Внешняя таможенная служба, Внешняя налоговая служба, Генеральное управление конкуренции, потребления и пресечения мошенничества, внешняя служба конкуренции, потребления и пресечения мошенничества, Национальный институт потребления, Высший совет публичного сектора), так и на местах проводит его⁴.

Функции управления на территориях осуществляются на уровне Департаментов, возглавляемых департаментскими директорами и названными департаментскими службами, подчиненными Министерствам. Местные службы получают указания из центра в виде циркуляров, имеют единую информационную базу, контролируются Генеральными инспекторами министерств, а префекты и местные службы министерств осуществляют политику территориальной централизации государственной власти. На наш взгляд, та-

¹ Губанов А.В. Полиция зарубежных государств: основные черты организации и деятельности. М., 1991. С. 96–97.

² Там же. С. 29–30.

³ Брэбан Г. Указ. соч. С. 253.

⁴ Общие сведения об административном праве Франции. С. 20–23.

кое сосредоточение функций административно-правового регулирования и государственного управления в сфере потребительского рынка наиболее эффективно и оптимально, так как устраняет дублирующие функции, повышает координацию и их взаимодействие, создает четкое разграничение полномочий между различными уровнями власти, сочетание жесткой централизации и децентрации власти (и этот опыт необходимо использовать для достижения аналогичных целей в России).

Во Франции административные суды совершенно самостоятельны и не подчиняются ни каким органам в системе общих судов, они выступают так же в роли советников администрации, на ряду с органами государственной администрации, которых только в центральном правительстве и его службах насчитывается более 4 000¹. Административные суды проверяют законность административных актов от рядовых муниципальных до ордеров президента и ежегодно рассматривается несколько десятков тысяч жалоб, которые касаются всех сфер жизни общества и в особенности связанных с правом граждан на осуществление духовных и материальных потребностей в том числе в здравоохранении, образовании, жилье, защите окружающей среды, обеспечения безопасности в данной сфере и т.п. Кроме того, на взгляд автора, с одной стороны, практикуемая во Франции ротация служащих и административных судей содействует укреплению взаимопонимания и доверия между ними, при этом, доверяя административному суду больше, чем общим судам по причине компетентности административных судей в вопросах работы учреждений, с другой – тесные связи между администрацией и судом могут неблагоприятно отразиться на объективности и беспристрастности суда².

По нашему мнению, происходящие во Франции в 80-х годах процессы существенных преобразований в духе идей децентрализации и децентрации властных полномочий – двух основополагающих тенденций в развитии современных управленческих структур сходны с процессами происходящими сегодня в России. Так, основная цель децентрализации по замыслу инициаторов административной реформы, состояла в оптимизации управления на местах, чтобы сделать его более эффективным и рациональным, создать благоприятные условия для выполнения намеченных программ в таких важных сферах, как социальные услуги, развитие учреждений общего пользования, ме-

¹ Там же. С. 19.

² Анализ этих полномочий подробнее см.: Брэбан Г. Указ. соч.; Ведель Ж. Указ. соч.

дицинское обслуживание, образование и культура. Г. Брэбан отмечает¹, что население страдало от чрезмерной централизации, которая приводила к тому, что ответственные и жизненно важные решения принимались не на местах, а по усмотрению сверху и, таким образом, неосновательно увеличивалось число опосредствующих управленческих звеньев, среди которых расплывалась ответственность. Основные же нарекания в адрес администрации сводились не только к констатации фактов бюрократизации и расточительности финансовых средств, но и к нежеланию либо ее неспособности обеспечить гуманное, основанное на строгом соблюдении законов в отношении к гражданам.

Именно кризис законности в управленческой деятельности заставил французское правительство задуматься о путях модернизации управленческих структур. Этому способствовало распространение дискреционных мер в экономической области: премии и субсидии, предоставляемые без какого либо объективного критерия; предоставления налоговых преимуществ и льгот некоторым предприятиям вопреки традиционному принципу равенства перед налогообложением; быстро распространявшаяся практика полюбовных рыночных сделок, в условиях которой государственная администрация свободно выбирает своих поставщиков и подрядчиков, что, на наш взгляд, имеет место и в России.

Поэтому в середине 80-х гг. возникла необходимость значительного увеличения государственно-промышленных и торговых служб, усиления государственного вмешательства в экономику в различных сферах, в том числе связанных с потреблением населения и защитой окружающей среды. Одновременно происходило огосударствление сферы социальных услуг и решения проблем урбанизации, в результате чего произошла структурная трансформация внутри административного права, был произведен пересмотр перечня и правового статуса публичных функций. В то же время усиленное развитие смешанного сектора обслуживания, основанного на деятельности государственных промышленных и коммунальных предприятий привело к разработке мер административного управления общественных отношений, находящихся на стыке публичного и частного права². Возросло и число частнопредпринимательских организаций, принявших на себя выполнение публично-правовых функций (например, фонд организации и регулирования сельскохозяйственных рынков)³.

¹ Анализ этих процессов см. более подробно: Брэбан Г. Указ. соч. С. 8–9.

² В подтверждение нашей позиции см., например: Брэбан Г. Указ. соч. С. 42–43.

³ Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина. М., 1996. С. 79.

На наш взгляд, данные тенденции в административном управлении в настоящее время проявляются и в России, где согласно теории частного права и новых экономических концепции развивается мысль о свободной активности частного предпринимательства и саморегуляции рынка, ограничения государственного управления и государственного сектора в экономике, в том числе в области прогнозирования и регулирования общественных отношений в сфере потребительского рынка. Но опыт стран с развитой рыночной экономикой, и в первую очередь Франции показывает, тенденцию усиления государственного управления в данной сфере.

Интересен опыт Франции для России и схожими процессами перехода от плановой к рыночной экономике. Такие процессы происходили во Франции в 60–80-е гг. XX в. Так если в период плановой экономики ее нормальное функционирование обеспечивалось односторонним вмешательством государственных органов в сферу потребительского рынка, то в настоящее время использование регламентирования с целью обеспечения защиты потребителей в отношении цен на товары и услуги играет лишь второстепенную (периферическую) роль, сосуществуя с механизмами, определяемыми правилами конкуренции. При этом определяющим является принцип свободного ценообразования, а регламентирование рассматривается как предварительное условие для нормального функционирования закона спроса и предложения и правил конкуренции, в том числе вменяет в обязанность предпринимателям предоставлять информацию потребителям о ценах на товары и услуги.

Однако, абзац ст. L. 113-1 Кодекса потребления позволяет Правительству «издавать на основании Декрета Государственного совета постановления против чрезмерного завышения: цен, принимать временные меры в ситуациях кризиса или при исключительных обстоятельствах, например, в случае широкомасштабного бедствия или явно ненормальной ситуаций на рынке, сложившейся в каком-либо конкретном секторе. Декрет принимается после консультаций с Национальным советом по вопросам потребления. В нем устанавливается срок его действия, который не может превышать 6 месяцев». Действительно, указанный Декрет представляет собой настоящее отступление от правил конкуренции, поскольку оговоренные в нем условия допускают вмешательство государственных органов, хотя и без нарушения при этом нормального функционирования закона спроса и предложения. Единственным критерием является «чрезмерное повышение цен», которое в обоих случаях в общем виде определяется этим нормативным актом. Обязательство по предоставлению информации распространяется абсолютно на

все области, поскольку оно касается всех товаров и услуг независимо от того, каким путем информация будет предоставляться. Однако следует уточнить, что оно распространяется только на платные товары и услуги и не может быть обязательным в случае, скажем, предоставления бесплатных или «почти бесплатных» услуг администрацией или некоммерческими организациями.

Для осуществления государственной защиты потребителя используются также полномочия прокуратуры: например, преследование за распространение ложной рекламы (ст. L. 121-1 Кодекса потребления). Причем в отличие от других уголовных санкций наказания суммируются в зависимости от количества отмеченных правонарушений. Таким образом, мы видим, что при переходе от плановой государственно-регулируемой экономики к рыночной особое внимание уделяется государством защите «слабого» субъекта правоотношений в сфере потребительского рынка с помощью норм публичного и особенно административного и уголовного права, определяя потребителя как «любое физическое лицо», а предпринимателя как профессионала, положения ясно показывают реальную значимость соответствующих регламентаций, которые используются для облегчения совершения операций между профессионалами в этой области и потребителями.

С учетом рассмотренного нами современного правового регулирования стран ЕС можно говорить о многоуровневой защите потребителей нормами международного права, европейского и национального права. И в соответствии с этим сфера потребительского рынка определяется законодательством этих стран как сфера производства (включая проектирование) и торговли товарами, выполнения услуг, в том числе обеспечения безопасности граждан-потребителей, безопасности и надлежащего качества товаров, работ и услуг, общественной, экономической, продовольственной, производственной (технологической), экологической и других видов безопасности при осуществлении материального и духовного потребления. Она включает в себя не только торговлю, но и оказание любых услуг, в том числе публичных (государственных и муниципальных), что мы видим, например, во Франции. Как и нормы международного права, законодательство стран с развитой рыночной экономикой и системой демократии определяет потребителя как любое физическое лицо, осуществляющее материальное и духовное потребление, не связанное с предпринимательской и профессиональной деятельностью, «слабый» и «особо слабый» субъект рассматриваемых нами общественных отношений, где предприниматель, коммерсант «mercants», производитель, реализатор и т.д. товара, работы, услуги обладает специальными познаниями в этой деятельности.

Государственная и общественная защита потребителей (а не прав потребителей) согласно законодательству этих стран в обязательном порядке включает в себя защиту многообразных интересов, прав, жизни и здоровья, безопасности граждан-потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг, экономической, продовольственной, экологической, общественной, производственной (технологической) и других видов безопасности путем комплексного применения норм как частного, так и публичного права как специализированными государственными органами (органы полиции, прокуратуры, административной юстиции, суды и т.д.) на всех уровнях власти (федеральной, региональной, муниципальной), так и общественных организаций потребителей и общественных организаций предпринимателей, а так же участие государственных органов в экономических спорах потребителей на стороне «слабого» и «особо слабого» субъекта этих общественных отношений, применяя меры публично-правовой и в, первую очередь административной (например, США, Франция) и уголовной (например, Германия) ответственности.

Проанализировав опыт административно-правового регулирования и государственного управления потребительского рынка в странах с развитой рыночной экономикой, мы считаем необходимым для тщательного и всестороннего процессуального регулирования, формализации административного процесса, как в области правотворчества, так и правоприменения, принятие административно-процессуального кодекса России, предусмотрев в нем обязательные процедуры принятия нормативных актов, в том числе с участием всех заинтересованных лиц и, в первую очередь, различных объединений граждан-потребителей, создание эффективной защиты потребителей с помощью специальных административных органов и административных судов.

3.3. Вопросы совершенствования административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка в Российской Федерации с учетом международного и зарубежного опыта

Рассмотрев основные общемировые тенденции правового регулирования процессов производства и потребления товаров, работ, услуг, опыт экономически развитых стран, в которых созданы эффективные административно-правовые механизмы государ-

ственной защиты потребителей, необходимо внедрить этот опыт в законодательство РФ. Для системного анализа административно-правового регулирования сферы потребительского рынка необходимо сопоставить действующее российское законодательство с нормами международного права и законодательством по регулированию общественных отношений в сфере потребительского рынка в странах с развитой рыночной экономикой, определить тенденции его развития и специфику, не только с учетом исторических и территориальных особенностей, но и объективных социально-экономических условий.

Отмечая задачи защиты прав и законных интересов потребителей, их жизни, здоровья и безопасности, безопасности и качества товаров, работ и услуг, а так же общественной, продовольственной, производственной (технологической), экологической и иных видов безопасности органами местного самоуправления важно рассмотреть как российский, так и международный опыт, а так же положительные примеры ряда стран с развитой системой демократии и рыночной экономикой, который показывает зависимость предоставления полномочий местным органам от соответствующего финансирования этих полномочий, в частности эту позицию поддерживают Тихомиров Ю.А.¹, Андриченко Л.В.², Лексин В.Н.³ и другие ученые.

Мы уже останавливались на разделе IV Резолюции ООН 39/248 от 9 апреля 1985 г. «Руководящие принципы для защиты интересов потребителей», в соответствии с которым предписывается государствам – членам ООН ее внедрение не только в национальное право, но и в нормы местного законодательства, касающиеся регулирования правоотношений связанных с муниципальными гарантиями обеспечения жизни, здоровья и безопасности потребителей, что очень важно в настоящий период в условиях решения вопросов централизации и децентрализации административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка и внесение изменений в законодательство России, в том числе в Закон РФ «О защите прав потребителей» в части предоставления полномочий в данной сфере на муниципальном уровне. В Резолюции приводятся примеры компетенции местных органов власти, такие как сотрудничество в создании или совместном использовании учреждений контроля качества (технологическая безопасность), разработка общих процедур контроля качества, обмен программами просвещения и информирования потребителей (информационная безопасность), совместные программы под-

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Государственное управление: «вертикаль» и «горизонталь». С. 9.

² См.: Андриченко Л.В. Указ. соч. С. 37–38.

³ Лексин В.Н. Указ. соч.

готовки кадров и совместная разработка соответствующих положений, улучшение условий приобретения потребителями основных товаров, в цене и качестве, развитие информационных связей в отношении товаров, которые запрещены, изъяты из обращения или строго ограничены на территории муниципальных образований для защиты от вредных последствий подобных товаров (продовольственная безопасность), предоставления безопасных и качественных муниципальных услуг и ряд других вопросов местного значения¹. Проанализировав данный раздел, мы видим, что в нормах международного права установлено применение муниципального законодательства по обеспечению качества и безопасности товаров, работ и услуг, соблюдения интересов потребителей и безопасности их жизни и здоровья, организация муниципальной защиты потребителей. И это в полной мере относится и к праву Европейского Союза, так как обеспечение эффективной защиты прав потребителей включено в Хартию Европейского Союза, где вопросы организации муниципальной защиты потребителей установлены как приоритеты национальной политики.

Кроме того, Рекомендации Комитета министров странам – членам совета Европы по финансовым ресурсам местных и региональных властей² предусматривают для местных услуг, представляющих государственный интерес или в которых присутствует некоторая доля государственного интереса, центральные власти должны руководствоваться в отношениях с местными властями определенными стандартами, поддерживая эти программы через субсидии или компенсации за связанные с этим муниципальные расходы. В соответствии с п. 5 Рекомендаций местные власти должны уравнивать финансирование коммунального обслуживания, а в соответствии с п. 6 должна быть достигнута сбалансированность распределения ресурсов, и увеличена эффективность общественного сектора³.

И здесь интересен опыт Франции, где в результате административной реформы с целью децентрации полномочий государственных органов были переданы не только полномочия, но и достаточные финансовые ресурсы для их осуществления, и в первую

¹ Резолюция Генеральной ассамблеи ООН от 9 апреля 1985 г. № 39/248 «Руководящие принципы для защиты интересов потребителей».

² Принята Комитетом министров ЕС 19 января 2005 г. на 912-м заседании заместителей Министров № Rec(2005)1.

³ Подробнее см.: Рекомендация Комитета министров странам-членам Совета Европы по финансовым ресурсам местных и региональных властей / Совет Европы // Муницип. экономика. 2011. № 2. С. 2–10.

очередь в обеспечении муниципальных услуг связанных с материальным и духовным потреблением населения.

В Российской Федерации статьей 44 Закона РФ «О защите прав потребителей» установлена компетенция, предусматривающая осуществление защиты прав потребителей органами местного самоуправления: рассматривать жалобы потребителей, консультировать их по вопросам защиты прав потребителей; обращаться в суды в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей); при выявлении по жалобе потребителя товаров (работ, услуг) ненадлежащего качества, а также опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды незамедлительно извещать об этом федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за качеством и безопасностью товаров (работ, услуг).

С принятием Федерального закона №131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» круг вопросов местного значения, относящихся к компетенции органов местного самоуправления в сфере потребительского рынка был несколько расширен. Так Законом к компетенции органов местного самоуправления, которая закреплена в ст.14, 15, 16, дополнительно отнесены следующие вопросы: организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения; обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством; организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения; организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования; организация оказания скорой медицинской помощи, первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов и др. В соответствии с ч. 2 ст. 14 органы местного самоуправления вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции орга-

нов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Необходимость включения в правовое регулирование указанных областей подчеркивает, в частности, Ю.А. Тихомиров¹, а Н.С. Тимофеев², Д.В. Попов³, О.А. Дементьева⁴, Р.М. Усманова⁵ определяя полномочия органов местного самоуправления и включая в них определённые области сферы потребительского рынка отмечают сложный характер муниципально-правового регулирования на современном этапе.

Вместе с тем, несмотря на ее актуальность, проблема регулирования правоотношений в этой сфере до настоящего времени не стала предметом пристального изучения ни в научной, ни в учебной литературе по муниципальному праву. Так, например, В.И. Фадеев, рассматривая полномочия органов местного самоуправления в жилищной сфере, сфере коммунального, бытового и торгового обслуживания населения, отмечает, что «органы местного самоуправления обладают полномочиями, связанными с осуществлением ими защиты прав потребителей услуг (работ), оказываемых на территории муниципального образования»⁶, при этом на основе Закона РФ «О защите прав потребителей» выделяет ряд их полномочий. Что же касается конкретного рассмотрения и анализа выделенной нами проблемы, то он уделяет внимание лишь конкретным полномочиям в отдельных сферах (строительства, транспорта, связи и т.п.). Другие ученые, исходя из законодательства, оставляют данное направление деятельности органов местного самоуправления в сфере потребительского рынка без внимания⁷.

В тоже время Д.Н. Бахрах⁸ И.Л. Бачило, Н.Г. Салищева, Ю.А. Розенбаум и другие ученые⁹ указывают на необходимость включения деятельности муниципальных образо-

¹ Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса. С. 6.

² Тимофеев Н.С. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления // Конституц. и муницип. право. 2012. № 1. С. 18–27.

³ Попов Д.В. Принципы организации нормотворческой деятельности в муниципальных образованиях // Рос. юстиция. 2012. № 3. С. 14–17.

⁴ Дементьева О.А. Регулирование экономической деятельности в муниципальных образованиях // Рос. юстиция. 2012. № 2. С. 8–11.

⁵ Усманова Р.М. Муниципально-правовое регулирование: предмет и объекты // Конституц. и муницип. право. 2011. № 12. С. 50–58.

⁶ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 353–354.

⁷ См., например: Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. Екатеринбург, 1997; Муниципальное право России / отв. ред. Коваленко А.И. М., 1997; Бондарь Н.С., Чернышев М.А. Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении (на примере г. Ростов-на-Дону). Ростов н/Д., 1996.

⁸ См.: Бахрах Д.Н. Введение в административное право Российской Федерации. Екатеринбург, 1998. С. 51–52.

⁹ О концепции развития системы исполнительной власти в Российской Федерации / И.Л. Бачило, Н.Г. Салищева, Е.В. Шорина и др. // Государство и право. 1996. № 8. С. 6.

ваний в административно-правовое регулирование, в т.ч. и сферы потребительского рынка.

Так, ст. 19 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяется порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, которые не отнесены им к вопросам местного значения и устанавливаются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Так, например, принятый в Свердловской области 14 июня 2005 г. Областной Закон №52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области»¹, ст. 10 указанного закона «Торговля в не отведенных для этого местах» дает определение торговли вне мест, отведенных для этого органами местного самоуправления муниципальных образований, устанавливает административную ответственность за данное нарушение законодательства в виде предупреждения или штрафа.

Кроме того, Федеральным законом № 271-ФЗ от 30 декабря 2006 г. «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» установлена компетенция органов местного самоуправления, связанная с правовым регулированием отношений по организации розничных рынков и их деятельности по продаже товаров, выполнению работ, оказанию услуг. Так ст. 4 Закона определяет действия муниципальных образований по определению необходимости и потребности торговли на рынках и выдачу разрешений на его функционирование, а ст. 5, 8 Закона порядок этой выдачи органом местного самоуправления муниципального образования, ст. 9 продление, приостановление срока действия разрешения, переоформление и аннулирование разрешения.

Еще одним проблемным вопросом участия в административно-правовом регулировании органов местного самоуправления является статус административных комиссий, действующих при исполнительных органах местного самоуправления. До сегодняшнего дня в отечественном праве он остается неясным, что порождает немало сложностей в ходе применения регионального законодательства об административных правонарушениях², и многие ученые отмечают их двойственный характер. С одной стороны, по их

¹ Ведомости Законодат. Собр. Свердл. обл. 2005. № 19. С. 3–15.

² См.: например: Суменков Г.Н., Якунин Е.И. О некоторых проблемах правового регулирования вопросов создания и организации деятельности административных комиссий в муниципальных образованиях // Гос. власть и местное самоуправление. 2005. № 4. С. 11; Хорьков В.Н. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных комиссиях: нужны коррективы // Адм. право и процесс. 2006. № 3. С. 43; Семенов А.В.

мнению, большинство административных комиссий, действующих при исполнительных органах местного самоуправления, – это негосударственные органы. С другой стороны – административные комиссии могут образовываться также при органах исполнительной власти субъектов РФ, что позволяет говорить о них как о государственных органах¹.

В КоАП РФ административные комиссии упоминаются лишь в ст. 22.1, согласно которой они являются одним из коллегиальных органов административной юрисдикции. При этом они не включены в перечень органов, которые рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, и могут разрешать только дела о правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ. В связи с этим законодательное регулирование деятельности административных комиссий в полном объеме отнесено к компетенции органов законодательной власти субъектов Федерации. Данное положение не противоречит ст. 72 Конституции РФ, которая закрепляет административное и административно-процессуальное законодательство в совместном ведении Федерации и ее субъектов. Поэтому, с целью внедрения международного и передового зарубежного опыта целесообразно внести изменения в Федеральный Закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² и на его основании – в уставы муниципальных образований по конкретизации полномочий органов местного самоуправления в сфере потребительского рынка и усиления их ответственности за реализацию данных полномочий. Кроме того, требует приведение в соответствие ст. 44 Закона РФ «О защите прав потребителей», определяющей осуществление защиты прав потребителей органами местного самоуправления со ст. 1 указанного Закона, ст. 40 Закона «Государственный контроль и надзор за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей», ст. 42.1. Закона «Полномочия высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области защиты прав потребителей», ст. 45 Закона «Права общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов)» и Федерального Закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Механизм передачи государственных полномочий муниципальным административным комиссиям (конституционно-правовой аспект) // Право и государство, 2011. № 5. С. 50–54.

¹ Хорьков В.Н. Указ. соч. С. 43.

² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Включение в национальную систему защиты потребителей муниципальной защиты требует изменения названия главы IV Закона РФ «О защите прав потребителей» которую необходимо изложить в следующей редакции: «Государственная, муниципальная и общественная защита потребителей», а так же дополнить, ст. 44 Закона следующими полномочиями органов местного самоуправления: участвовать в разработке обязательных требований к товарам (работам, услугам), а также проектов законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, проводить независимую экспертизу качества, безопасности товаров (работ, услуг), а также соответствия потребительских свойств товаров (работ, услуг) заявленной продавцами (изготовителями, исполнителями) информации о них, вносить в федеральные органы исполнительной власти, организации предложения о принятии мер по повышению качества товаров (работ, услуг), по приостановлению производства и реализации товаров (выполнения работ, оказания услуг), по отзыву с внутреннего рынка товаров (работ, услуг), не соответствующих предъявляемым к ним и установленным законодательством Российской Федерации о техническом регулировании обязательным требованиям.

Рассматривая исторический международный опыт, мы отмечаем важность участия различных общественных организаций в этих отношениях, в том числе в обеспечении государственной, муниципальной и общественной защиты законных интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности потребителей.

Как подчеркивает Президент России В.В. Путин, конституционный смысл социального государства заключается во взаимодействии государства, общества, бизнеса, каждого гражданина, и в этой деятельности следует поддерживать растущее стремление граждан, представителей общественных и профессиональных объединений, предпринимательского класса участвовать в жизни страны, влиять на принимаемые властью решения, поощрять гражданскую активность в решении повседневных вопросов, которые определяют их качество жизни, а также широкий общественный диалог и обсуждение правотворческих инициатив органов власти и создания системы общественного контроля¹. Таким образом, указывается на необходимость более интенсивного включения

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ [в 2012 г.]. С. 42–45; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ [в 2013 г.]. С. 4–8.

общественных организаций в процесс правового регулирования, выработки и принятия властных решений, как одного из приоритетных направлений государственной политики.

Ю.А. Тихомиров, исследуя вопросы повышения эффективности регулирования, особо подчеркивает необходимость расширения административно-правового регулирования, связанного с участием различных общественных организаций, развития сорегулирования бизнеса и власти, делегированного саморегулирования и добровольного саморегулирования¹. С целью создания единой системы социального контроля, включающей государственный, муниципальный, общественный контроль, и повышения эффективности использования общественного контроля Ю.А. Тихомиров, С.М. Зырянов, И.Г. Тимошенко, А.Е. Постников, А.Н. Чертков, Г.Т. Чернобель, А.Е. Андриченко и другие ученые, анализируя российское и зарубежное право, приходят к выводу, что необходимо разрабатывать концепцию общественного контроля, отражающую тенденцию усиления влияния гражданского общества на государство; уточнить задачи институтов общественного контроля и их правовые статусы; продолжить работу по повышению правовой грамотности граждан и повышению их социально-правовой активности; утвердить процедуры осуществления общественного контроля и определить основания и меры ответственности государственных служащих за реализацию рекомендаций общественных институтов².

Важность создания системы общественного контроля, государственно-частного партнерства, государственной поддержки общественных организаций потребителей, предпринимателей и некоторых других организаций, обеспечение их взаимодействия в сфере потребительского рынка, определяют и нормы международного права. Так в Резолюции Генеральной ассамблеи ООН от 9 апреля 1985 г. № 39/248 «Руководящие принципы для защиты интересов потребителей» основными задачами государств – членов ООН признаются в этой сфере «содействие странам в установлении и дальнейшем обеспечении надлежащей защиты своего населения как потребителей, борьбе с вредной деловой практикой всех предприятий на национальном и международном уровнях, которая отрицательно сказывается на потребителях, создание структур производства и распределения, способных удовлетворять потребности и запросы потребителей, поощрение

¹ Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. С. 78–79.

² Стародубова О.Е. Общественный контроль: правовая поддержка : материалы «круглого стола» в Ин-те государства и права РАН по проблемам эффективности институтов общественного контроля // Журнал рос. права. 2013. № 2. 2013. С. 130–136.

высокого уровня этических норм поведения тех, кто связан с производством и распределением товаров и услуг для потребителей»¹.

Резолюция так же дает рекомендации совместной деятельности общественных организаций предпринимателей и потребителей по профилактике обманов потребителей, сертификации, безопасности и качества товаров, работ, услуг, безопасности потребителей. Правительствам государств – членов ООН, с учетом своих национальных условий, следует «поощрять разработку и применение деловыми кругами в сотрудничестве с организациями потребителей кодексов маркетинга и другой деловой практики для обеспечения надлежащей защиты интересов потребителей, заключения добровольных соглашений между деловыми кругами, организациями потребителей и другими заинтересованными сторонами»². Об этих кодексах следует надлежащим образом информировать общественность, а правительствам поощрять «все соответствующие стороны к участию в свободном обмене достоверной информацией по всем аспектам потребительских товаров, а рекламная и торговая практика должна отвечать принципу справедливого обслуживания потребителей и правовым требованиям»³. И это, на наш взгляд, необходимо для предоставления информации, необходимой потребителю для принятия компетентных и независимых решений, а также мер по обеспечению достоверности предоставляемой информации, для чего следует регулярно проводить «обзоры законодательства, касающегося единиц мер и весов, оценивать адекватность механизма контроля за его соблюдением, поощрять и обеспечивать наличие возможностей для проверки и выдачи свидетельств о безопасности, качестве и технических характеристиках основных потребительских товаров и услуг»⁴.

Кроме того правительства государств – членов ООН должны «поощрять организации потребителей и другие заинтересованные группы, включая средства массовой информации, осуществлять программы просвещения и информирования, особенно для групп потребителей с низким уровнем дохода в сельских и городских районах. Учитывая необходимость охвата потребителей в сельских районах и неграмотных потребителей, им также следует в соответствии с конкретными условиями разрабатывать или по-

¹ Резолюция Генеральной ассамблеи ООН от 9 апреля 1985 г. № 39/248 «Руководящие принципы для защиты интересов потребителей».

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

ощрять разработку программ информирования потребителей с помощью средств массовой информации, а деловым кругам следует, по мере необходимости, организовывать конкретные и целенаправленные программы просвещения и информирования потребителей или участвовать в их проведении»¹.

Объединениям потребителей и другим соответствующим организациям гражданского общества, предлагается активно участвовать в этой работе, а «программы просвещения и информирования потребителей должны содержать вопросы защиты интересов потребителей, их жизни, здоровья, питания, предупреждения заболеваний, вызываемых пищевыми продуктами, и фальсификации продуктов питания, опасностей, связанных с товарами (работами, услугами), информацию о единицах мер и весов, ценах, качестве, условиях кредита и наличии товаров первой необходимости». Формирование этой государственной политики должно осуществляться совместно с деловыми кругами, организациями потребителей и экологическими организациями, а также другими соответствующими общественными организациями и гражданами, в том числе и общественными организациями производителей, которые несут «свою долю ответственности за поощрение устойчивого потребления в процессе разработки, производства и распределения товаров и услуг». Организации потребителей и экологические организации со своей стороны обязаны пропагандировать устойчивые модели потребления среди населения и поощрять публичное обсуждение таких моделей, просвещать потребителей и добиваться совместно с правительствами и деловыми кругами формирования устойчивых моделей потребления. Таким образом, все эти меры необходимо включить в соответствующие нормы Закона РФ «О защите прав потребителей» и другие нормативные акты, связанные с государственной, муниципальной и общественной защитой потребителей, обеспечить взаимодействие как различных общественных организаций, в том числе предпринимателей и потребителей, экологических организаций, с органами государственной и муниципальной власти.

Кроме того, пункты 44, 45, 46, 50, 52 Резолюции ООН от 9 апреля 1985 г. (в редакции 1999 г.) дополняют задачи правительств государств – членов ООН, которым «в партнерстве с деловыми кругами и соответствующими организациями гражданского общества»² следует разрабатывать и осуществлять стратегии, способствующие устойчи-

¹ Там же.

² Там же.

вому потреблению, путем осуществления различных программных мер, которые могут включать принятие нормативных актов, создание экономических и социальных механизмов, проведение соответствующей политики. Таким образом, нормы международного права определяют компетенцию как государственных органов в участии общественных организаций потребителей и общественных и профессиональных организаций предпринимателей, экологических и других общественных организаций в обеспечении законных интересов, прав и безопасности потребителей и других вопросов сферы потребительского рынка. Право граждан на объединения в сфере государственной, муниципальной и общественной защиты потребителей а также положения о защите прав и основных свобод человека и гражданина, к которым, естественно принадлежит и право граждан на объединение закреплено и в многочисленных нормативных актах Совета Европы¹.

Исследуя вопрос включения в систему субъектов административно-правового регулирования общественных организаций, необходимо отметить, что он относится к числу дискуссионных. Так, С.С. Алексеев² рассматривая систему коллективных субъектов, не включал в нее общественные организации, а рассматривал их отдельно, Д.Н. Бахрах, И.Н. Иванов, Т.А. Бочкова, Н.П. Коренев³, Ю.М. Козлов⁴ и др. определяют их в единой системе.

В тоже время существуют различные точки зрения ученых на их классификацию, компетенцию, функции и т.д. Так, Ц.А. Ямпольская⁵ рассматривает деятельность общественных организаций только для достижения их целей, Д.Н. Бахрах⁶, Ю.М. Козлов⁷ указывают на более широкую компетенцию общественных организаций, причем Ю.М. Козлов включает в нее и административно-правовое регулирование в сфере торговли, коммунально-бытового обслуживания, здравоохранения, и т.д. А.А. Райлян отмечает необходимость предоставления более широких полномочий со стороны государства общественным организациям потребителей, анализируя снижение их активности по ре-

¹ См. подробнее: Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью / сост. Ю.Н. Жданов [и др.]. М., 1998. С. 59–60.

² Алексеев С.С. Общая теория права. В 2 т. Т. 2. М., 1982. С. 147–154.

³ Субъекты советского административного права : межвуз. сб. науч. тр. / отв. ред. Д.Н. Бахрах. Свердловск, 1985. С. 11–62.

⁴ Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 128–130.

⁵ Ямпольская Ц.А. Общественные организации в СССР. Некоторые политические и организационно-правовые аспекты. М., 1972. С. 32–33.

⁶ Бахрах Д.Н. Субъекты советского административного права. С. 11–12.

⁷ Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 128–130.

гулированию общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, услугами, защиты прав, интересов, безопасности потребителей, в тоже время, рассматривая их участие с цивилистических позиций, и в первую очередь, представление и защиту их нарушенных интересов в судебных органах.¹

Н.Н. Беспаятных, Г.А. Ковалева, А.А. Филиппенков подчеркивают необходимость усиления роли общественных организаций предпринимателей и их союзов по регулированию отношений в сфере потребительского рынка, обеспечения им государственной поддержки по созданию цивилизованных рыночных отношений, здоровой конкуренции, повышения качества и безопасности отечественных товаров, работ и услуг, защиты прав предпринимателей и потребителей, наделения их рядом государственных полномочий, в том числе путем создания совместных органов, комиссий и т.д. с органами государственной власти и органами местного самоуправления по изменению законодательства, совершенствованию его правоприменения с целью повышения его эффективности².

На наш взгляд, право граждан РФ на объединение гарантируется нормами публичного, и в первую очередь, конституционного права. Так в ст. 30 Конституции РФ закреплено, что каждый человек имеет право на объединение, а свобода деятельности общественных объединений гарантируется государством. Кроме того, согласно ст. 13 Конституции РФ общественные объединения равны перед законом. Аналогичные нормы включены в конституции и уставы большинства субъектов России.

Законодательство субъектов РФ в сфере потребительского рынка на основе ст. 42.1 Закона РФ «О защите прав потребителей» может осуществлять правовое регулирование данной сферы, в том числе регламентировать участие различных общественных организаций в нем. И особое место в системе регионального законодательства занимают Конституции (Уставы) субъектов РФ. Анализ этих нормативных актов показывает, что в них имеются не только нормы по защите прав потребителей, но и государственной поддержке общественной деятельности в данной сфере, обеспечению государственных гарантий защиты интересов и безопасности потребителей, в том числе социально незащищенных граждан, стимулированию развития предпринимательства в социально зна-

¹ Райлян А.А. Указ. соч. С. 186–188.

² Беспаятных Н.Н., Ковалева Г.А., Филиппенков А.А. Малое предпринимательство Свердловской области: состояние, тенденции, перспективы развития. Екатеринбург, 2003. С. 65–68.

чимых областях и ряд других функций, связанных с участием в нем общественных организаций как потребителей, так и предпринимателей, экологических общественных организаций и т.п. Так в ст. 51 Конституции Республики Татарстан установлено, что она защищает интересы потребителя и поддерживает общественную деятельность по защите его прав, а ст. 56 Конституции Республики Башкортостан провозглашает, что в ней защищаются законные интересы потребителя, а также поддерживается общественная деятельность по защите его прав. Часть 1 ст. 77 Устава Оренбургской области определяет, что он защищает интересы потребителей и поддерживает общественную деятельность по защите их прав, а ч. 1 ст. 96 Устава Свердловской области декларирует, что органы государственной власти и иные государственные органы в соответствии с законодательством осуществляют поддержку и стимулирование развития предпринимательства в социально значимых сферах путем установления соответствующих приоритетов в финансовой, налоговой и бюджетной политике, ч. 2 ст. 96 защищает интересы потребителей и поддерживает общественную деятельность по защите их прав. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ, конституциями и уставами субъектов РФ на основании Закона РФ «О защите прав потребителей» принимаются и соответствующие нормативно-правовые акты субъектов РФ, регламентирующие участие различных общественных организаций в правовом регулировании исследуемых нами общественных отношений. И таким образом, мы можем утверждать, исходя из ст. 42.1 Закона РФ «О защите прав потребителей» и соответствующих нормативных актов субъектов РФ, что законодательство субъектов также регламентирует вопросы участия общественных организаций в данной сфере¹.

Нормами конституционного права определяются формы и методы деятельности объединений граждан: согласно ст. 31 Конституции РФ они имеют право собираться, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования; ст. 32 – участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так через своих представителей; ст. 45 – защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом и иметь гарантии государственной защиты своих прав и свобод; ст. 33 – обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления; ст. 46 – обжаловать решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного само-

¹ См. например: Закон Свердловской области от 27 января 2012 г. № 4-ОЗ «О государственной поддержке некоммерческих организаций в Свердловской области» // СЗ СО. 2012. № 1. Ст. 4.

управления, общественных объединений и должностных лиц в суд и иметь гарантии судебной защиты своих прав и свобод. Так как основные права и свободы граждан, как нами было отмечено ранее, связаны с материальным и духовным потреблением, защита их согласно ст. 2 Конституции РФ является обязанностью государства¹.

Кроме того, в случае использования всех имеющихся средств правовой защиты в соответствии с международными договорами Российской Федерации и ст. 46 Конституции РФ они имеют право обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, в том числе, в международные судебные органы, например, Европейский суд по правам человека, международные организации по защите разнообразных прав и интересов потребителей и их подразделения, филиалы.

Как свидетельствует мировой опыт, право на защиту потребителей признается за профсоюзами, потребительскими ассоциациями и их союзами, международными организациям потребителей и их союзами и некоторыми другими общественными организациями. Происхождение идеи общественной защиты прав и свобод граждан-потребителей возникло в XIX в. в Великобритании в результате создания на основе учения Р. Оуэна кооперативного движения, которое провозглашало создание «нового нравственного мира» при объединении различных слоев общества в коммунальные общины, целью которых являлось не извлечение прибыли, а удовлетворение общественно-экономических, социальных и культурных потребностей их членов. В 1885 году был основан Международный кооперативный альянс, в который вошли страны Европы, включая и Россию, где кооперативное движение стало развиваться после реформ 60-х годов XIX века. Экономической предпосылкой для этого послужил рост дороговизны жизни граждан страны, а идейными вдохновителями были Н.А. Добролюбов, А.И. Герцен, Н.Г. Чернышевский. В дальнейшем они определились как кооперативы (потребительские общества, артельные товарищества, ссудосберегательные товарищества и др.), и мы анализировали их деятельность в главе 2. В результате к 1917 г. российская потребительская кооперация вышла на первое место в мировом кооперативном движении по числу потребительских обществ и численности их членов, что продолжалось до 30-х го-

¹ И эту позицию поддерживают, в частности, Н.Ю. Хаманева, Г.Н. Митин, см.: Хаманева Н.Ю. Защита прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти в Российской Федерации. С. 32–36; Митин Н.Г. Особенности правового статуса общественно-государственных и государственно-общественных объединений // Конституц. и муницип. право. 2014. № 2. С. 18–22.

дов XX века¹. Таким образом, считаем², что Россия наряду со странами Западной Европы также была родоначальником общественного движения защиты потребителей, которое в XX веке в этих странах под воздействием левых партий, профсоюзов, кооперативного движения и общественных организаций, в том числе ассоциаций и союзов потребителей оформилось как «консьюмеризм» (от английского «consumer» – «потребитель»). Данная социально-экономическая и политико-правовая концепция получила признание и необходимость в западно-европейских государствах с целью обеспечения защиты прав и свобод потребителей и разрешения социальных конфликтов между широкими слоями граждан-потребителей и предпринимателей. Идеи «консьюмеризма» были воплощены в нормы права, которые в дальнейшем сформировались в некоторых странах как самостоятельная отрасль права - право потребления – т.е. специальные нормы права, включающие комплекс особых материальных и процессуальных норм по защите потребителей. Так в США в начале 70-х г. XX в. были приняты более 100 федеральных законов, носящих административный характер и направленных на защиту потребителей.

В этих странах, начиная с 70-х гг. XX в., общественные организации экологической направленности, профсоюзные организации и организации по защите прав потребителей обращаются в суд о признании виновными предпринимателей в совершении правонарушений в отношении потребителей. При этом само возникновение «коллективного интереса» может быть и не связано с приобретением той или иной группой потребителей дефектных товаров, введением их в заблуждение рекламой, установление продавцами незаконных цен, обмана потребителей. Опыт ряда западных стран также показывает, что при индивидуальном обращении в суд рядовой потребитель встречается с многочисленными препятствиями как психологического, так и финансового характера, длительными сроками ведения процесса, незаинтересованностью правоохранительных структур в защите потребителей в случае нанесения им незначительного имущественного ущерба. Причем, кроме возмещения имущественного ущерба, который особенно для крупных промышленных и торговых сетей, является незначительным, законодательство предусматривает по требованию коллективного истца прекращение противоправных действий

¹ См. более подробно: Пушкина А.В. Развитие кооперативного движения и жилищной кооперации в России // Государство и право. 2013. № 1. С. 91–101.

² Пантелеев В.Ю. Потребительский рынок в Российской Федерации ... С. 128–136.

и вынесения соответствующего судебного решения, что является серьезной санкцией, т.к. оно наносит существенный урон не только коммерческим интересам, но репутации ответчика и его деловой репутации. Так как, под деловой репутацией понимается совокупность качеств субъектов предпринимательской деятельности, которые определяют отношение к нему со стороны сложившегося круга участников делового оборота, средств массовой информации, потребителей и их общественных организаций, таким образом, одним из способов повышения качества продукции и ее безопасности, защиты прав потребителей, обеспечения прямой и обратной связи между потребителями и предпринимателями является создание коммуникационных механизмов взаимодействия с различными организациями и группами потребителей, средствами массовой информации, кредитными учреждениями, государственными органами и т.д., в том числе путем создания предпринимателями в коммерческих организациях подразделений по взаимодействию со СМИ и общественным связям, по работе с потребителями и т.д. И эта возможность более оперативного решения спорных вопросов между предпринимателями и потребителями без обращения за помощью государства, в том числе в суды, органы исполнительной власти и местного самоуправления, заслуживает внедрения в практическую деятельность. На наш взгляд, тенденция объединения действий общественных организаций, как предпринимателей, так и потребителей по обеспечению качества и безопасности товаров, работ, услуг, предоставление им государственной поддержки для более активного участия в регулировании общественных отношений в сфере потребительского рынка, является прогрессивной. Поэтому применение этих современных форм и методов коллективной защиты более эффективно. Причем в случае достижения положительных результатов при такой защите одним из ее элементов является освещение результатов судебных разбирательств и решений в средствах массовой информации, контрреклама, организация бойкота недобросовестных предпринимателей и некоторые другие меры с привлечением общественности.

Кроме того, появление новых видов изделий, усложнение состава промышленных товаров и оказываемых услуг требует от потребителей повышенной компетентности, как технической, так и юридической, при выборе объектов сделок, что для значительной их части оказывается недостижимым, поэтому оказание консультационных и информационных услуг в данном направлении одна из перспективных и приоритетных задач общественных объединений, как потребителей, так и предпринимателей (и мы показали

это на примере норм международного права), что устанавливается ст. 3 Закона РФ «О защите прав потребителей» как организация системы информации потребителей об их правах и о необходимых действиях по защите этих прав.

Российское законодательство, в частности, ст. 45 Закона РФ «О защите прав потребителей» позволяет гражданам объединяться на добровольной основе в общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы), которые осуществляют свою деятельность в соответствии с уставами указанных объединений (их ассоциаций, союзов) и законодательством Российской Федерации, кроме того, для осуществления своих уставных целей указанные организации вправе представлять в федеральные органы исполнительной власти, организации предложения о снятии с производства, изъятию из оборота товаров (работ, услуг) опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды, о мерах по повышению их качества, вносить в органы прокуратуры и федеральные органы исполнительной власти материалы о привлечении к ответственности лиц, виновных в выпуске и реализации товаров (выполнение работ, оказания услуг), не соответствующих установленным требованиям к безопасности и качеству товаров (работ, услуг), а также в нарушении прав потребителей, установленных законами или иными правовыми актами Российской Федерации.

Еще одной важной функцией общественных организаций является обращение в суды в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей). Однако неоднозначные подходы законодателя, неопределенность терминов в сфере потребительского рынка, зачастую приводят к ошибкам при разрешении дел по защите прав потребителей судами.¹ Об отсутствии эффективной работы судебной системы в Российской Федерации по защите указанных прав и интересов, а также механизма участия потребителей, их групп, ассоциаций и общественных организаций свидетельствует анализ правоприменительной практики². Неудовлетворительное положение в регулировании этих правоотношений подтверждает и анализ судебной практики рассмотрения данной категории дел.³ Кроме того, с развитием научно-технического прогресса, появление электронной торговли, расширение различных противоречий, как между предпринимателями, так и

¹ См. подробнее: Райлян А.А. Указ. соч. С. 278–287; Гуев А.Н. Указ. соч. С. 204–241.

² Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году. С. 110–118.

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 января 1997 г. № 2; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21 ноября 2000 г. № 32; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2001 г. № 11; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей».

потребителями, связанные с ее усложнением, требует необходимости создания специализированных судов и трибуналов по рассмотрению взаимных претензий, наделенных специальной компетенцией.

С учетом рассмотренного нами зарубежного опыта эффективным средством защиты нарушенных прав граждан-потребителей является и институт Уполномоченного по правам человека. Он приобретает особую роль в связи с признанием в Конституции РФ прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью, присоединением России к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в связи с ее вступлением в Совет Европы. В соответствии с нормами Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»¹, он призван осуществлять на территории Российской Федерации контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, обеспечивать гарантии Конституции РФ и законов РФ, а также международных контрактов и соглашений, ратифицированных или утвержденных Российской Федерацией. Важность появления этого института связана с тем что, предметом основной деятельности Уполномоченного является осуществление проверок законности и обоснованности актов управления и процедуры их принятия, действий должностных лиц, в том числе при обращении потребителей и их общественных организаций. Кроме того при наличии информации о массовых нарушениях прав и свобод граждан, либо имеющих особое общественное значение или если гражданин не способен самостоятельно использовать правовые средства защиты, уполномоченный вправе принимать меры согласно своей компетенции по его защите. В качестве гарантии прав и интересов и безопасности граждан, закон устанавливает правило, что проверочные действия не могут быть поручены тем органам, действия которых обжалуются и они проводятся, как правило, с участием общественности.

Средством по защите потребителей, на наш взгляд, которое можно успешно применять в сфере потребительского рынка это создание ассоциаций, союзов и различных объединений потребителей и других общественных организаций (например, в области обеспечения экологической безопасности деятельность экологических общественных организаций: экологические общественные организации Всероссийское общество охраны природы, «Зеленые», «Гринпис» и др.²).

¹ СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

² Анализ деятельности экологических общественных объединений и их участия в регулировании сферы потребительского рынка см., например: Захаров Д. От экологии не отмахнешься : Всероссийское общество охраны природы: новое время новые задачи // Рос. газ. 2012. 14 нояб. URL: <http://www.rg.ru/2012/11/14/cybko.html> .

Как мы уже отмечали, именно Федеральный закон № 171-ФЗ от 21 декабря 2004 г. позволил нам использовать в регулировании исследуемых правоотношений не только ГК РФ и Закон РФ «О защите прав потребителей», но и другие нормативно-правовые акты. Поэтому с целью повышения эффективности правового регулирования общественных отношений в сфере потребительского рынка, связанных с участием общественных организаций нам необходимо рассмотреть систему законодательства о них. Кроме ГК РФ и Закона РФ «О защите прав потребителей» ее образуют и Закон РФ от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях»¹, Закон РФ от 12 января 1996 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»², федеральные законы от 11 августа 1995 г. «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»³, от 26 мая 1995 г. «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»⁴, от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях», от 1 декабря 2007 г. «О саморегулируемых организациях»⁵ и ряд других.

В соответствии со ст. 13 Закона РФ «Об общественных объединениях» общественные объединения независимо от их организационно-правовой формы вправе создавать союзы (ассоциации) общественных объединений на основе учредительных договоров и (или) уставов, принятых союзами (ассоциациями), образуя новые общественные объединения, и правоспособность этих союзов (ассоциаций) общественных объединений как юридических лиц возникает с момента их государственной регистрации. К таким союзам и ассоциациям в сфере потребительского рынка относятся, например, созданные в России Общероссийский союз общественных объединений потребителей, Союз потребителей Российской Федерации, Конфедерация обществ потребителей, Общероссийское общественное движение в защиту прав и интересов потребителей «Объединение потребителей России» и др.

Кроме того, присоединение России к Конвенции «О защите основных прав и свобод человека» позволила гражданам – потребителям иметь право обращаться в Европейский суд по правам человека⁶ и создавать различные подразделения международных

¹ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

² СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

³ СЗ РФ. 1995. № 38. Ст. 3340.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2503.

⁵ СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

⁶ Анализ таких обращений см.: Европейский суд по правам человека. Избранные решения. В 2 т. / под ред. В.А. Туманова. М., 2000.

общественных организаций по защите их прав¹. Такие общественные объединения, ассоциации, союзы могут создаваться как в городах, районах, краях, областях, республиках и действовать самостоятельно на основании Уставов о их деятельности, так и в составе Международного конгресса по защите прав потребителей и Российского комитета по защите прав потребителей, имеющих свои отделения на территории страны.

Учитывая, что в Законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» имеется специальная норма, касающаяся особенности общественного контроля общественных организаций по защите потребителей, и не случайно в п. 2 ст. 45 Закона РФ «О защите прав потребителей» понятие «общественный контроль за соблюдением прав потребителей» соотносится с правом общественных объединений потребителей осуществлять проверки деятельности (в части соблюдения требований законодательства Российской Федерации о защите прав потребителей) изготовителей (исполнителей, продавцов, уполномоченных организаций или уполномоченных индивидуальных предпринимателей, импортеров), производящих товары для реализации потребителям; выполняющих работы или оказывающих услуги потребителям по возмездному договору; либо реализующих товары потребителям по договору купли-продажи. Несмотря на уже имеющиеся нормы, отсутствие каких-либо единых регламентирующих или даже рекомендательных документов, определяющих порядок проведения общественных мероприятий по установлению фактов нарушения прав потребителей, а также процессуально регламентирующих форму фиксации результатов указанных проверок, зачастую сказывается на возможности эффективного использования материалов, представляемых общественными объединениями потребителей в качестве основания для применения к нарушителям соответствующих административных мер. Так, согласно ст. 45 Закона РФ «О защите прав потребителей» результатом проведения общественного контроля за соблюдением прав потребителей должно явиться направление в орган государственного надзора и органы местного самоуправления информации о выявленных фактах нарушений прав потребителей для проведения проверки этих фактов и принятия в случае их подтверждения мер по пресечению нарушений прав потребителей в пределах полномочий указанных органов.

¹ См. подробнее: Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью / сост. Ю.Н. Жданов [и др.]. М., 1998. С. 59–60.

С другой стороны, согласно п. 3 ст. 40 Закона РФ «О защите прав потребителей» к отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, организацией и проведением проверок изготовителей (исполнителей, продавцов, уполномоченных организаций или уполномоченных индивидуальных предпринимателей, импортеров) применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

И это означает, что любая информация о фактах нарушений прав потребителей, направляемая общественными объединениями потребителей (их ассоциациями, союзами) в территориальные органы Роспотребнадзора для проведения проверки этих фактов и принятия в случае их подтверждения мер по пресечению нарушений прав потребителей, как основание для проведения внеплановой проверки подлежит рассмотрению в контексте соответствующих положений ст. 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», ч. 2 которой устанавливает исчерпывающий перечень таких оснований. Таким образом, если информация, поступившая от общественной организации защиты потребителей, свидетельствует о фактах возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан или о фактах уже причиненного вреда жизни, здоровью граждан, то есть о событиях, которые среди прочего могли стать следствием несоблюдения хозяйствующими субъектами обязательных требований п. 5 ст. 4 или ст. 7 Закона РФ «О защите прав потребителей», то по этим основаниям может быть проведена внеплановая выездная проверка по месту осуществления деятельности соответствующих юридических лиц или индивидуальных предпринимателей после согласования вопроса о проверке с органом прокуратуры.

Что же касается права общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов) вносить в органы прокуратуры и федеральные органы исполнительной власти материалы о привлечении к ответственности лиц, осуществляющих производство и реализацию товаров (выполнение работ, оказание услуг), не соответствующих предъявляемым к ним обязательным требованиям, а также нарушающих права потребителей, установленные законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, то данное правомочие может рассматриваться в причинно-следственной связи с

положениями п. 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ, то есть как один из поводов к возбуждению дела об административном правонарушении¹.

Мы уже отмечали роль общественных организаций экологической направленности в защите законных интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности потребителей и обеспечении некоторых других вопросов в сфере потребительского рынка, например, экологической безопасности. И здесь интересны уже имеющиеся полномочия данных организаций, определенных согласно ст. 19 «Права граждан и общественных организаций (объединений) в области экологической экспертизы» Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»², касающиеся назначения общественной экологической экспертизы, письменного обращения в орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять контроль (надзор) в этой сфере и органы государственной власти субъектов РФ, организующих проведение государственной экологической экспертизы, требование представления результатов ее проведения и некоторых других функций, связанных с общественным экологическим контролем.

И здесь необходимо отметить, что Ю.А. Тихомиров, говоря о повышении эффективности административно-правового регулирования, особо подчеркивает необходимость совершенствования соотношения государства и общества, создания системы общественного контроля, под которой он понимает институты, непосредственно выполняющие функцию общественного контроля, – политические партии, общественные объединения, профсоюзы, саморегулируемые организации, творческие союзы; институты, выявляющие общественное мнение, – средства массовой информации, общественные экспертные советы при органах власти (Общественный экспертный совет при Счетной палате РФ), Уполномоченный по правам человека, при этом формы общественного контроля могут быть весьма своеобразными, закрепленными законодательно (независимые экспертизы, публичные слушания, рассмотрение вопросов на заседаниях общественных советов), другие – на подзаконном уровне)³.

С.М. Зырянов определяет общественный контроль как составляющий в совокупности с государственным и муниципальным контролем систему социального контроля. Его субъектом являются институты гражданского общества: общественные объединения

¹ Анализ правоприменительной практики см.: Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году. С. 97–130.

² СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

³ Стародубова О.Е. Указ. соч. С. 130.

(профсоюзы, политические партии, различные общества, в том числе общества защиты прав потребителей, общества по интересам и др.), общественные организации, средства массовой информации (с множеством новых форм, развивающихся в сети Интернет), общественные палаты, советы, отдельные граждане. Л.В. Андриченко отмечает ряд недостатков функционирования институтов общественного контроля, прежде всего нечеткое определение механизмов его осуществления, отсутствие ответственности за результаты, свидетельствующие его неэффективности, а Ю.А. Тихомиров, С.М. Зырянов подчеркивая важность такой формы общественного контроля как направление гражданами обращений в органы местного самоуправления и государственной власти, указывают, что эффективность их деятельности невелика, не установлены показатели ее оценки, в связи с чем необходима разработка системы оценки¹.

Как мы уже отмечали выше, существуют различные мнения ученых по роли общественных объединений в регулировании различных общественных отношений. Однако, на наш взгляд, хотя они в силу своей природы не обладают государственно-властными полномочиями и не признаны субъектами правотворчества, наиболее актуальными в настоящее время являются вопросы участия различных объединений граждан-потребителей в принятии нормативных актов в сфере потребительского рынка и защите их законных интересов, прав, безопасности. Важность решения этих вопросов с учетом такого опыта и влияния движения общественности «консьюмеризма» в защиту потребителей подчеркивает М. Петров². Аналогичную позицию в связи с присоединением России к Международной Конвенции о защите прав и основных свобод человека и создания в ней различных подразделений Международных организаций по защите прав потребителей занимают, в частности, члены Международной конфедерации обществ потребителей С. Викторова, Д. Сорк³.

Учитывая, что мы предлагаем концепцию равноправного положения в нем, как общественных организаций потребителей, так и предпринимателей, необходимо рассмотреть их правовую основу и предложить перспективные формы и методы административно-правового регулирования, также пути интеграции с государственными и муниципальными органами.

¹ Там же. С. 130–136.

² Петров М. Правовые аспекты защиты прав потребителей // Рос. юстиция. 1994. № 2. С. 28–30.

³ Викторова С., Сорк Д. Защита прав потребителей уже реальность // Закон. 1994. № 3. С. 77–80.

Подтверждая нашу позицию о необходимости включения в систему административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка участия общественных организаций, как потребителей, так и предпринимателей, В.В. Толстошеев рассматривает взаимодействие ассоциаций предпринимателей, других общественных организаций и органов государственного управления¹.

Мы уже отмечали позицию Ю.А. Тихомирова, касающуюся проблем повышения эффективности регулирования общественных отношений, в том числе путем расширения административно-правового регулирования, связанного с участием различных общественных организаций, развития сорегулирования бизнеса и власти, делегированного саморегулирования и добровольного саморегулирования. Он подчеркивает, что «создание правовых условий для полного саморегулирования означает легальное поле для использования таких регуляторов, как договоры в частном и публичном праве, локальные акты, нормы-самообязательства, обращенные «внутрь» организаций – субъектов или к их отношениям между собой». И поэтому «необходимо умно определять сферы саморегулирования, которые включают такие элементы, как свободное определение целей деятельности, самостоятельное принятие решений, сильные стимулы деятельности, самоответственность за свои действия»². Этим процессам способствует формирование готовности людей к самодеятельности, устойчивый уклад жизни, когда сообразование действий с нормами является привычкой людей и традициями организаций, когда «внешние» воздействия почти не требуются. И мы полностью согласны с мнением Ю.А. Тихомирова, что демократический потенциал саморегулирования очевиден, и необходима его поддержка с помощью комплекса правовых институтов, в которую должны входить: четко определенная сфера самостоятельно принимаемых решений (в уставах, положениях и т.п.), целеполагание, открывающее простор действиям, запрет вмешиваться «извне», минимизация внешних регуляторов и уменьшение, «снятие» административных барьеров (видов согласования, перечня документов и т.п.), стимулирование превышения стандартов, активизация человеческого фактора³. Кроме того, на наш взгляд, сдерживающим фактором потенциала саморегулирования является лавинообразное принятие законов и иных нормативных актов, регламентирующих эту сферу деятельно-

¹ Толстошеев В.В. Объединения предпринимателей. (Проблемы юридического статуса) // Государство и право. 1994. № 10. С. 59.

² Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. С. 178.

³ Там же.

сти в условиях расширения самостоятельности местных организаций и учреждений, муниципальных структур. В результате этих общественных процессов проявляется тенденция, связанная с новым типом норм – актов самоуправления, для которых Ю.А. Тихомиров определяет характерные признаки: а) самообязательство, когда совпадает круг лиц, принимающих и исполняющих решение; б) добровольность и заинтересованность в принятии и реализации решения; в) коллегиальная основа; г) формирование и выражение общей воли на основе согласования публичных и частных интересов; д) самоответственность¹.

В.В. Ершов, анализируя проблемы повышения эффективности данного регулирования, на основе исследования мнений ученых (Л.С. Явича, С.С. Алексеева, В.М. Горшенева, И.А. Минникеса и др.) и российского законодательства, касающегося вопросов саморегулирования, критикуя позицию Ю.Г. Лесковой, отмечает дискуссионность вопроса его определения как вида негосударственного правового регулирования или способа упорядочения определенных общественных отношений, делает вывод по определению саморегулирования не альтернативным по отношению к государственному правовому регулированию, а дополнительным, более детальным, основанном на принципах и нормах права, содержащихся в международном и внутригосударственном праве. Кроме того, на основе анализа норм Федерального закона «О саморегулируемых организациях» он выражает сомнения в обоснованности и самого термина «саморегулируемая организация»².

Ю.Г. Лескова говорит о необходимости более активного внедрения элементов саморегулирования в разные сферы и определяет под саморегулированием наличие в определенной системе элементов свойств, позволяющих самостоятельно, без воздействия извне, устанавливать, поддерживать желаемый режим своего функционирования и реагировать на внешние воздействия. Она определяет два концептуальных подхода к соотношению государственного регулирования и саморегулирования: 1) саморегулирование понимается как продолжение государственного регулирования; 2) саморегулирование противопоставляется государственному регулированию, из чего делается вывод о том, что само понятие саморегулирования и его формы весьма разнообразны: экономическое понятие

¹ Там же. С. 179.

² Ершов В.В. Индивидуальное правовое регулирование? Саморегулирование? // Рос. правосудие. 2013. № 10. С. 5–14.

саморегулирования связано с экономическим регулированием и рассматривается как альтернатива государственного регулирования, а с точки зрения права саморегулирование следует рассматривать как форму индивидуального правового регулирования¹.

С.Б. Третьякова, анализируя нормы российского законодательства и мнения Е.А. Суханова, А.В. Басовой, С.А. Денисова, Н.В. Козлова, Е.С. Хохлова, А.В. Романихина, О.А. Ястребова и др. ученых, отмечая, что одним из направлений административной реформы в России является развитие системы саморегулирования, подчеркивает дискуссионный характер их правового статуса и делает вывод, что рассматриваемые субъекты права создают специализированные органы, осуществляющие контрольные полномочия саморегулируемой организации и рассматривающие дела о применении к ее членам мер дисциплинарного и иного воздействия, а также, что данная деятельность требует выделения этих организаций в качестве особого самостоятельного субъекта российского права².

Таким образом, рассмотрев участие общественных объединений в регулировании общественных отношений в сфере потребительского рынка, мы отмечаем, что нормами публичного, и в первую очередь конституционного права, предусмотрено право на объединение любых категорий граждан и равенство всех общественных объединений по их регулированию, не противоречащее закону. Улучшение взаимодействия с государственными и муниципальными органами и создание интегрированных структур по обеспечению государственной, муниципальной и общественной защиты потребителей и повышению качества отечественных товаров, по созданию комплексной системы сертификации и стандартизации товаров, работ, услуг, продовольственной, экологической, экономической безопасности, должно стать основой повышения эффективности административно-правового регулирования. С этой целью необходимо расширить формы участия общественных объединений по этому регулированию на законодательном уровне в области сотрудничества с органами государственной власти в подготовке своих законопроектов, проведении правовых экспертиз (в том числе в составе консультативных комиссий, групп при государственных органах) и др., разработке федеральных, региональных и местных программ в этой сфере для чего предусмотреть эти изменения, предло-

¹ Лескова Ю.Г. Саморегулирование как экономическое и правовое явление // Журнал рос. права. 2011. № 5. С. 48–56.

² Третьякова С.Б. Саморегулируемая организация – особый субъект права // Адм. и муницип. право. 2013. № 5. С. 415–420.

женные нами в перечисленных нормативно-правовых актах и в первую очередь ст. 45 Закона РФ «О защите прав потребителей».

Проблемным вопросом для российского административно-правового регулирования является гарантирование государством прав, безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг. В соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции РФ гарантом прав и свобод человека является Президент России, а согласно ч. 1 ст. 17 права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются в Российской Федерации. Опыт правоприменения показывает, что наделение гражданина комплексом прав необходимо подкрепить системой различных гарантий, которые в своей совокупности должны способствовать их реализации. Рассматривая вопрос об административно-правовых гарантиях прав граждан, Н.Ю. Хаманева отмечает, что универсальным гарантом может быть только закон, если он соответствует политической, экономической ситуации в стране, содержит в себе механизмы реализации его положений, а не является декларацией, предусматривает ответственность органов и должностных лиц за ущемление прав граждан и т.д.¹

Все гарантии прав личности можно разделить на экономические, политические и организационно-правовые. Наибольший интерес представляют организационно-правовые, так как являются специальными гарантиями прав граждан, включают в себя не только правовые нормы об охране прав и интересов граждан, но и деятельность различных государственных органов по их охране. К организационно-правовым относятся судебные и внесудебные. Согласно ч. 2 ст. 46 Конституции РФ каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, а ч. 1 ст. 46 каждому гарантируется их судебная защита. Таким образом, и суд является гарантом защиты прав и свобод граждан, кроме того, к его компетенции отнесено обжалование решений и действий (или бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц в соответствии с ч. 2 ст. 46 Конституции РФ.

К внесудебным гарантиям можно отнести обязанность всех органов исполнительной и законодательной власти, органов местного самоуправления способствовать реализации прав граждан, осуществлять их защиту, рассматривать индивидуальные и коллек-

¹ См. более подробно: Хаманева Н.Ю. Защита прав и свобод ... С. 28.

тивные обращения граждан в соответствии со ст. 18, 33 Конституции РФ. К этому виду гарантий следует отнести и деятельность Уполномоченного по правам человека, других правозащитных органов, общественных организаций как потребителей, таких предпринимателей, а также экологических и других общественных организаций, участвующих в регулировании общественных отношений в сфере потребительского рынка, и создание системы социального контроля, включающего в себя государственный, муниципальный и общественный контроль.

Но провозглашение идеи развития правового государства, гражданского общества, приоритета прав и свобод личности над государственными интересами породило в современной теории права в России ограничения в применении административно-правовых мер как противоречащих свободе человека (и это особенно относится к отношениям в сфере потребительского рынка, что мы рассмотрели ранее). В то же время Ю.А. Тихомиров¹, И.Л. Бачило², В.Н. Петухов³, В.К. Мамутов⁴, В.В. Лаптев, И.А. Масляев⁵, С.В. Игнатьева⁶, С.В. Алексеев⁷, В.Ф. Яковлев⁸ и другие ученые высказывают мнение о необходимости усиления государственного регулирования хозяйственной деятельности, в том числе во многих областях потребительского рынка.

Проведенное нами изучение административного права в странах с развитой системой демократии и рыночной экономикой показывает, что в последние десятилетия в них возросло его влияние как эффективного инструмента по защите прав и свобод, собственности и личности от произвола правительственных и административных органов с помощью создания специальных административных судов и трибуналов (США, Великобритания) и создания совершенной административно-правовой системы законодательства и ее правоприменения (Франция, ФРГ).

Еще совсем недавно основные ведущие теоретики советского права рассматривали классовую направленность как правотворчества, так правоприменения в странах западной Европы и США как «право буржуазии эксплуатировать трудящихся», принятие прогрессивных законов как уступку рабочему классу, трудящимся исходя из утвержде-

¹ Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса.

² О концепции развития системы исполнительной власти в Российской Федерации. С. 6–10.

³ Петухов В.Н. Указ. соч. С. 13–14.

⁴ Мамутов В.К. Сближение современных систем правового регулирования хозяйственной деятельности.

⁵ Современные проблемы хозяйственного (предпринимательского) права. С. 59–72.

⁶ Игнатьева С.В. Государство и предпринимательство в России.

⁷ Алексеев С.В. Указ соч. С. 37–43.

⁸ Талапина Э.В., Яковлев В.Ф. Указ. соч.

ния В.И. Ленина, что «есть тысячи буржуазных адвокатов и чиновников, умеющих истолковывать законы так, что рабочему и среднему крестьянину никогда не прорваться через проволочные заграждения этих законов»¹. Однако, сравнительный анализ законодательства развитых стран показывает, что под воздействием длительного эволюционного процесса становления демократии, государственных и общественных институтов защиты прав граждан, в них заложены основы цивилизованного гражданского общества и правового государства². В этих странах реально существуют принцип разделения властей, имеется наличие независимой судебной власти, обеспечивающей верховенство закона, а главное социально-экономические основы гражданского общества – широкий слой средних собственников и опосредованная трудом система потребностей, основанная на господстве частной собственности и всеобщем формальном равенстве. Причем при возникновении необходимости защиты граждан, связанной с материальным и духовным потреблением, инициаторами ее выступают как государственные институты, так и различные общественные объединения и группы людей.

При этом само возникновение «коллективного интереса» может быть не связано с приобретением той или иной группой потребителей дефектных товаров, введением их в заблуждение рекламой, установление продавцами незаконных цен, обмана потребителей. Опыт Западных стран также показывает, что при индивидуальном обращении в суд рядовой потребитель встречается с многочисленными препятствиями как психологического, так и финансового характера, длительными сроками ведения процесса, незаинтересованностью правоохранительных структур в защите незначительного имущественного ущерба. Поэтому важно развитие системы просвещения и информирования потребителей об их правах и необходимых действиях по их защите для совершенствования механизма государственной, муниципальной и общественной защиты, и в т.ч. административно-правовой защиты прав потребителей, при их обращении в суды, либо их общественных организаций и органов местного самоуправления, что сформулировано в российском законодательстве как защита прав потребителей или потребительское право, и мы включили его подсистемой в сферу потребительского рынка. Причем кроме возмещения имущественного ущерба, который особенно для крупных промышленных и тор-

¹ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 37. М., 1969. С. 285.

² И этот вывод подтверждается, в частности, см.: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы (по материалам «Лазаревских чтений») / Ю.А Тихомиров и др. // Государство и право. 1998. № 8. С. 6–7.

говых сетей является незначительным, законодательство предусматривает по требованию коллективного истца прекращение противоправных действий и вынесения соответствующего судебного решения, что является серьезной санкцией, т. к. оно наносит существенный урон не только коммерческим интересам, но репутации ответчика и его деловой репутации. Таким образом, возможность более оперативного решения спорных вопросов между предпринимателями и потребителями без обращения за помощью государства, в том числе в суды, органы исполнительной власти и местного самоуправления, заслуживает внедрения в практическую деятельность. На наш взгляд, тенденция объединения действий общественных организаций, как предпринимателей, так и потребителей по обеспечению качества и безопасности товаров, работ, услуг, обеспечение им государственной поддержки в более активном участии по регулированию общественных отношений в сфере потребительского рынка, является прогрессивной, а применение методов и форм коллективной защиты более эффективно, что будет подробно проанализировано нами отдельно.

Кроме того, появление новых видов изделий, усложнение состава промышленных товаров и оказываемых услуг требует от потребителей повышенной компетентности, как технической, так и юридической, при выборе объектов сделок, что для значительной их части оказывается недостижимым, поэтому оказание консультационных и информационных услуг в данном направлении одна из перспективных и приоритетных задач общественных объединений, как потребителей, так и предпринимателей, что устанавливается ст. 3, 9, 10 Закона РФ «О защите прав потребителей» как организация системы информации потребителей об их правах и о необходимых действиях по защите этих прав (что мы видим на примере норм международного права, ЕС, а также США, Франции, которые мы рассмотрели выше).

При этом важнейшим вопросом является определение потребителя как особого субъекта отношений с предпринимателями, осуществляющими производство и реализацию товаров, работ и услуг, так в странах с развитой рыночной экономикой, например в США, в соответствии с нормами универсального торгового кодекса (The uniform sales act – УТК США) предприниматели определяются как коммерсанты (merchants) – лица, «ведущие себя так, как будто обладают особыми знаниями и опытом в отношении операций и товаров, являющихся предметом сделки» и «совершающие операции с товарами», и к ним применяются одни нормы, а в отношении обычных потребителей товаров

работ и услуг – другие, и таким образом, государство обеспечивает разграничение между «профессионалами в предпринимательстве» и «случайным или неопытным продавцом или покупателем» с целью государственной защиты «слабого субъекта» – потребителя путем применения административно-правовых средств.

Анализируя вопросы административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка, мы отмечали важность определения в этих отношениях именно особого субъекта – потребителя, поэтому в нормах международного права ЕС, Франции, Великобритании, Германии, США и действительно с учетом этого, на наш взгляд, необходимо внести изменения в преамбулу Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» касательно определений потребителя, изготовителя, продавца. Но в любом случае, как рассмотренные нами нормы международного права ЕС, Франции, Германии, Великобритании, США, так и других стран предусматривают административно-правовую защиту государством потребителя как обычного человека, не обладающего специальными познаниями в предпринимательской деятельности.

Еще одной важной проблемой административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка является создание эффективной системы административной юстиции. Особый интерес вызывает опыт ряда стран по созданию системы административной юстиции в Российской Федерации для обеспечения надежной защиты многообразных интересов, прав, свобод, жизни, здоровья и безопасности здоровья граждан-потребителей, например в сфере оказания жизненно важных услуг: здравоохранения, образования, культуры, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и т.д.¹ И здесь существуют различные подходы по созданию этой системы в России. Важность создания такой системы в нашей стране на современном этапе ее развития подчеркивают такие ученые как В.М. Лебедев², П.П. Серков³, В.Ф. Яковлев⁴, Ю.А. Тихомиров⁵ и другие. Необходимо отметить, что юрисдикционную деятельность осуществляют как суды российской судебной системы, так и органы исполнительной власти, иные уполномоченные государственные органы, а так же специально создаваемые юрисдикционные органы.

¹На необходимость повышения эффективности судебной защиты путем создания системы административной юстиции указал Президент РФ В.В. Путин на VIII съезде судей РФ, см.: URL: <http://pravo.ru/doc/view/291/373/>.

²Правосудие в современном мире // под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М., 2012. С. 613–624.

³Серков П.П. Административная юстиция в России: проблемы теории и практики // Рос. судья. 2012. № 12. С. 5-9.

⁴Яковлев В.Ф. Экономика. Право. Суд. Проблемы теории и практики. М., 2003. С. 245.

⁵Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. С. 258–259.

Однако на законодательном уровне термин административной юстиции не определен и существует несколько точек зрения в теории права по созданию системы административной юстиции в РФ. Так И.В. Панова определяет ее как систему судебных и квазисудебных органов, осуществляющих деятельность по контролю и надзору за законностью действий органов государственного администрирования, органов местного самоуправления их должностных лиц путем рассмотрения и разрешения их административных споров на основе специального процессуального порядка реализации административных норм¹. А.П. Фоков делает акцент на необходимость учреждения судебной юстиции по осуществлению административного судопроизводства на основании статей 118 и 126 Конституции РФ². Н.Ю. Хаманева, А.А. Гришковец, Н.Г. Салищева и другие исследователи говорят о необходимости создания правового механизма эффективной защиты прав граждан от административного произвола, бизнеса – от излишнего административного давления путем развития судебного и общественного контроля, а так же путем создания единой системы органов государственного контроля, независимых от органов исполнительной власти. На наш взгляд, реализация института административной юстиции как общепризнанного мировым сообществом механизма, обеспечит на должном уровне защиту прав, свобод и законных интересов граждан-потребителей, как необходимого элемента правового государства³.

Это особенно важно с учетом данного нами определения сферы потребительского рынка, включающей не только финансовые, страховые, инвестиционные, но и публичные, в том числе государственные и муниципальные, услуги, что мы исследовали на примере зарубежного законодательства. Как мы уже отмечали, например, в США именно необходимость создания системы государственной и общественной защиты потребителей, обеспечения их безопасности, безопасности и качества товаров, работ и услуг привели к принятию большого количества нормативных актов для регулирования общественных отношений в сфере потребительского рынка как на федеральном, штатном и местном уровнях. Учитывая, что без эффективного правоприменения механизм право-

¹ Панова И.В. Правовое регулирование административной юстиции: зарубежный и российский опыт // Вестн. Высш. Арбитраж. Суда Рос. Федерации. 2012. № 12. С. 13–20.

² Фоков А.П. Современные проблемы административной юстиции в России: административные суды – «за» и «против» // Рос. судья. 2012. № 2. С. 2–5.

³ Предложения по основным направлениям совершенствования и кодификации административного законодательства Российской Федерации, а также по разработке проекта концепции его развития / Н.Ю. Хаманева, В.В. Альхименко, А.А. Выручаев [и др.] // Государство и право. 2011. № 12. С. 16–23.

вого регулирования этих бурно развивающихся отношений по защите «слабого» субъекта-потребителя не способен эффективно существовать, в США была создана система специализированных административных органов на федеральном, штатном и местном уровнях для обеспечения государственной и общественной защиты граждан в области материального и духовного потребления, начиная с комиссии по междуштатной торговле (первый в США специальный административный орган) и органов административной юстиции, различных уровней прокуратуры, заканчивая различными видами судопроизводства.

Как мы уже отмечали, именно принятие в XX в. большого количества федеральных законов, регулирующих общественные отношения в сфере потребительского рынка, и появление в связи с этим федеральных административных органов, которые в соответствии с Законом об административном процессе (Administrative Procedures Act) США издают нормативные подзаконные акты и специальные правила, требуют их исполнения и разрешают споры, входящие в их компетенцию. Одни из них являются независимыми правительственными агентствами (independent agencies), другие – подразделениями министерств – агентств исполнительной власти (executive branch agencies). К первой группе административных агентств относится Комиссия междуштатной торговли, Комиссия по безопасности товаров широкого потребления, Федеральная комиссия по торговле, Национальное управление кредитных союзов и некоторые другие. Ко второй, например, – такие подразделения Министерства торговли США, как управление по путешествиям и туризму, Бюро экспортного контроля. По виду регулируемых правоотношений они могут подразделяться на регулирующие агентства (regulatory agencies), которые осуществляют правовое регулирование торговли и оказания услуг (например, Национальное управление кредитных союзов), и агентства по социальному обеспечению (social welfare agencies), которые организуют и контролируют вопросы социальных программ и социальных услуг отдельным категориям граждан – «особо слабым» потребителям, например инвалидам (Национальный совет по делам инвалидов).

Аналогичное регулирование и аналогичные ведомства существуют и на уровне штатов, которые созданы в соответствии с Федеральным законом об административном

процессе и Примерным законом об административном процессе штата разработанными Комиссией по унификации законодательства¹.

В соответствии с Законом об административном процессе для федеральных правительственных агентств установлены правила принятия подзаконных нормативных актов (legislative rules), в которых содержатся конкретные материальные и процессуальные нормы, регламентирующие деятельность агентств и их должностных лиц. И эти нормы, на наш взгляд, крайне актуальны и для России². Нормотворчество правительственных агентств может быть формальным и неформальным. При неформальном нормотворчестве Закон регламентирует процедуру «извещения и получения комментариев» (notice and comment). Федеральное агентство, начиная эту процедуру, в публичном порядке обнародует сообщение о предлагаемом к принятию подзаконном акте в Федеральном регистре (Federal Register) – ежедневном правительственном издании, предлагая населению направить в агентство свои комментарии по данному предложению. Агентство должно обязательно отреагировать на все серьезные замечания общественности или изменения предложенной нормы, и в случае нарушения указанных правил суд вправе отменить подзаконный акт. Конгресс США вправе потребовать, чтобы агентство провело процедуру формального нормотворчества, которая устанавливается для создания нормативных актов по вопросам установления цен и тарифных ставок отраслей промышленности – по принятию нормативного акта, регулирующего, как правило, цены и тарифные ставки отраслей промышленности США (входящих в компетенцию этого агентства)³. Принятые после указанных процедур подзаконные акты правительственных агентств ежегодно публикуются в Своде федеральных подзаконных нормативных актов (Code of Federal Regulations), где они систематизируются по предмету регулирования (мы подробно рассматривали это выше).

И эти нормы, на наш взгляд, можно перенести в российское законодательство, где, несмотря на то, что ч. 3 ст. 15 Конституции РФ провозгласила право граждан на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, закрепила требования официального опубликования законов и иных норматив-

¹ Мы проанализировали это на примере штатного законодательства, см.: Carter C.L. Op. cit.

² См., например: Кривошапко Ю. Банки сдают карты втемную. Кредитные учреждения ищут новых заемщиков среди пенсионеров и студентов // Рос. газ. 2013. 2 авг. URL: <http://www.rg.ru/2013/08/02/kredity.html>.

³ Это право имеет лишь Конгресс США, что подтверждено решением Верховного Суда США по делу Vermont Yankee Nuclear power v. Natural Resources Defense Council Inc. 435US.519 (1978).

ных актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, а для ее исполнения, например, в Федеральном законе от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»¹ определены правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, их государственная регистрация и официальное опубликование, однако, стройной системы, на наш взгляд, до сих пор не создано².

Кроме того, правительственные ведомства в соответствии с Законом вправе издавать «толковательные правила» (interpretive rules), которые касаются конкретного применения подзаконных актов, но они свободны от процессуальных требований, применяемых к подзаконным актам, и они будут применяться ко всем делам данной категории. Агентства по своим дальнейшим действиям по исполнению решений могут издавать акты, направленные на «программные заявления» (statements of policy), которые оно намерено принять в конкретных ситуациях. «Толковательные правила» и программные заявления могут оспариваться в судебном порядке как акты, неверно интерпретирующие действующее законодательство. В этом случае агентство должно воздержаться от их применения в отношении стороны, заявившей претензию, и соответственно изменить их при дальнейшем применении.

Еще одной формой деятельности агентств являются официальные консультации граждан по вопросам исполнения принятых ими административных актов, и в случае дачи неверного заключения или консультации правительственное агентство для сохранения доверия граждан должно защищать это мнение в суде.

Как мы уже отмечали, в соответствии с законодательством США правительственные агентства (ведомства) проводят административное рассмотрение споров на основании применения «конкретных правовых стандартов в определённых (конкретных) обстоятельствах». Одной из форм такого процесса является формальное рассмотрение споров, при котором стороны участвуют в слушаниях в самом правительственном агентстве (ведомстве) административным судьей (administrative law judge), который является компетентным в его вопросах. Административный судья после проведения административных слушаний выносит решение, которое в обязательном порядке основыва-

¹ СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801.

² В подтверждение нашей позиции см.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ [в 2013 г.]. С. 7–8.

ется на материалах дела, собранных самим судьей. Причем в соответствии с Законом он представляет и интересы заявителя, и своего агентства, и он же выносит решение по делу. На процессе в обязательном порядке, в отличие от гражданского процесса представляются материалы административного расследования, проведенного сотрудниками агентства, заявления свидетелей в соответствии с правилами сбора и предоставления доказательств Закона.

Вопросы делегирования полномочий правительственным агентствам (ведомствам), публичным корпорациям, порядок рассмотрения споров и требований конституционных положений о «надлежащей правовой процедуре» в отношении административного производства по делам в правительственных агентствах (ведомствах) и ряд других вопросов, связанных с контролем за их деятельностью со стороны Президента, Конгресса и судебных органов регламентированы в указанном законе¹.

Но в любом случае, как предусмотрено Законом об административном процессе и законодательством штатов эти акты должны удовлетворять конституционному принципу о «надлежащей правовой процедуре», который содержится в V и XIV поправках к Конституции США, которые гласят, что никто не может быть «лишен свободы или собственности без надлежащей правовой процедуры». И здесь в первую очередь возникает вопрос с определением понятий «свобода», «собственность» и соблюдение «надлежащей процедуры». Например, при получении социальных услуг определенной категорией граждан оно заключается, в том числе, в материальной помощи от государства². И в данном случае положение о надлежащей процедуре применяется к праву получения этой материальной помощи, если для этого имеются фактические условия, и гражданин, таким образом, имеет право «обоснованного притязания» на получение данного пособия и этого достаточно для определения «собственности, которой никто не может быть лишен без надлежащей правовой процедуры»³. В соответствии с законодательством в одних правительственных агентствах (ведомствах) решение административного судьи является окончательным актом, в других – утверждается высшим руководством, но, несмотря на форму, данное решение является решением главы правительственного

¹ Эти примеры имеются и в штатном законодательстве, см.: Carter C.L. Op. cit.

² Мы рассмотрели этот вопрос более подробно на примере Франции, см.: Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сб. / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М., 2007.

³ Решение Верховного Суда США по делу *Goldberg v. Kelly*, 396U.S. 254 (1970), цит. по: Бернам У. Указ. соч. С. 346–356.

агентства (ведомства)¹. Необходимо отметить, что законодательство штатов об административной процедуре устанавливает свои административные процедуры².

Как показывает анализ судебной практики США, эти принципы, применяющиеся в рассмотрении и других вопросах, связанных с безопасностью потребителей, безопасностью и качеством товаров, работ, услуг, обеспечением законных интересов потребителей, например, при конфискации кредитором согласно контракта о продаже товара в рассрочку или проблемы «сбалансированности» интересов личности и интересов государства в сфере потребительского рынка.

Мы уже отмечали, что необходимость создания административной юстиции именно в сфере потребительского рынка была обусловлена, во-первых, социальным значением и опытом работы в определенных отраслях промышленности, социально-экономической сферы, связанных с различными потребностями граждан и обязанностью государства защищать особо слабых субъектов этих правоотношения – отдельных категорий потребителей. Эта особенность еще более актуальна в XXI в. с учетом достижений научно-технического прогресса в области управления производством и торговли товарами, услугами, выполнения работ для различных категорий потребителей, в том числе программ социального обеспечения государственных и муниципальных услуг, которые требуют быстрого рассмотрения их жалоб, компетенции в определенных областях сферы потребительского рынка и экспертных знаний, гибкости управления и быстрого реагирования на постоянно изменяющиеся условия регулирования общественных отношений, а также огромное количество получателей разнообразных услуг, качественное получение которых возможно лишь через специализированные и компетентные органы администрации. Во-вторых, именно концентрация в правительственных агентствах функций законодательной, исполнительной и судебной власти позволяет в современных условиях повысить эффективность административно-правового регулирования постоянно изменяющихся общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг и выполнения работ путем существенного опыта в управлении и сосредоточения властных полномочий. И в-третьих, независимость агентств от органов исполнительной, законодательной и судебной власти, которая позволяет более последова-

¹ См. анализ законодательства, проведенный Уильямом Бернамом: Бернам У. Указ. соч. С. 341–369.

² ABA Guide to Consumer Law. URL: http://www.americanbar.org/groups/public_education/resources/law_issues_for_consumers/books_consumer_home.html

тельно, рационально и эффективно защищать многообразные права граждан. Но система «сдержек и противовесов», закрепленная в Конституции США, необходимость обеспечения контроля над все возрастающим количеством независимых федеральных административных агентств во всех сферах жизнедеятельности американского общества и ряд других проблем осуществления административной юстиции (например, узкое видение проблем при специализированном рассмотрении споров) заставили законодателей обеспечить надзор и контроль за их деятельностью.

Право на судебный надзор за решениями и действиями правительственных агентств закреплено законодательством о защите потребителей либо в конкретном законе с учетом конституционных прав граждан необходимость механизма такого надзора за деятельностью органов административной юстиции, причем как в случае вынесения решений при разрешении спора, так и при разработке подзаконного нормативного акта. В случае несоответствия Конституции США или закону, проверка решений и действий правительственных агентств и их пересмотр проводятся обычным судом, так как законодатель считает, что надзор со стороны судей – универсалов более эффективен (в отличие от специализированных административных судов), поскольку противостоит тенденции узковедомственного подхода к проблемам. Кроме того, как мы уже отмечали выше, в этом вопросе огромная роль принадлежит Конгрессу США. Поэтому с учетом принятия Кодекса административного судопроизводства РФ¹ необходимо на основе передового опыта не только США, но и Великобритании (административные трибуналы), Франции, Германии (административные суды), рассмотренного нами, по деятельности административной юстиции в защите граждан-потребителей совершенствовать административно правовое регулирование в данной сфере, в том числе законодательство об административной ответственности на основе наших исследований, отраженных в Приложениях № 1–15, а также принятие Закона об административной процедуре, Административно-процессуального Кодекса РФ.

¹ СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

Глава 4. ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА

4.1. Особенности административно-правового статуса потребителя: понятие, признаки

Определяя сферу потребительского рынка, мы констатировали, что с целью определения круга регулируемых отношений, его объектов и субъектов, нам необходимо установить их содержание, сформулировать понятие «личное, бытовое, домашнее, семейное и иное потребление», «материальные и духовные потребности человека» и некоторые другие. Включая в общественные отношения в сфере потребительского рынка, государственную и общественную защиту многообразных интересов и прав потребителя, а так же обеспечение безопасности потребителя, в первую очередь, безусловно, важно определить понятие «потребитель».

Несмотря на сделанный нами вывод о необходимости рассмотрения общественных отношений, связанных с участием потребителей в широком смысле термина «потребление», включая как материальные, так и духовные потребности людей, Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О защите прав потребителей” и о признании утратившим силу пункта 28 статьи 1 ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О защите прав потребителей”» добавил в них лишь понятие «домашнего и иного потребления».

Необходимо отметить, что в 90-х гг. XX в. в административном праве было введено понятие «потребитель», в частности статьей 150-3 КоАП РСФСР, определяющей административную ответственность за обман потребителей в небольшом размере¹. В этой связи, с учетом рассмотренного нами генезиса административно-правового регулирования этих общественных отношений необходимо исходить из предшествующего опыта России в их регулировании как нормами полицейского, так и административного права. Так, например, В.Ф. Дерюжинский, анализируя полномочия органов полиции Россий-

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1231.

ской Империи, выделял материальное и духовное потребление граждан в качестве объектов полицейской охраны¹. В нормах российского права, определяющих «татьбу», хищения, путем обмана или злоупотребления доверием, обвеса, обсчета, обмера покупателей, заказчиков и т.д., устанавливалась публично-правовая ответственность за совершение данных действий². Таким образом, несмотря на отсутствие интегрированного понятия потребитель в российском праве, административно-правовой механизм охраны прав граждан, осуществляющих личное материальное и духовное потребление (покупатель, заказчик, заемщик и т.п.), уже существовал.

При этом в экономической теории уже использовалось понятие потребителя, как конечного субъекта процесса производства и перераспределения материальных и духовных благ, использующего продукт чьего либо производства или чьей-либо деятельности. Так, согласно концепции основоположника экономической теории К. Маркса, определяющую роль в развитии общества, в конечном счете играют материальное производство и материальное потребление человека, духовные потребности при этом вторичны, но то же подлежат непременно удовлетворению³. В результате было сформировано понятие потребления как использование общественного продукта в процессе удовлетворения потребностей, заключительная фаза процесса воспроизводства, которое распадается на потребление производственное и непроизводственное и в зависимости от вида потребляемых благ – потребление материальных благ, имеющих вещную форму и потребление услуг⁴, а потребитель рассматривался как субъект этого процесса.

В современное российское право понятие «потребитель» как гражданин, использующий, приобретающий, заказывающий либо имеющий намерение приобрести или заказать продукцию (товары, работы, услуги) для личных бытовых нужд, вошло в связи с принятием Закона СССР от 22 мая 1991 г. № 2184-1 «О защите прав потребителей», в результате чего появились специальные нормы, определяющие потребителя как особого неравноправного (слабого) субъекта отношений с предпринимателем, требующего в этой связи особой защиты. Этот Закон содержал множество специальных норм, уточняющих законодательство, в том числе впервые определил потребителя именно как гражданина, использующего, приобретающего, заказывающего либо имеющего намерение

¹ См.: Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. 2-е изд., доп.

² Анализ этого законодательства см.: Фойницкий И.Я. Указ. соч. Т. 1, 2.

³ См.: Маркс К., Энгельс. Ф. Сочинения. Т. 34. М., 1964. С. 135–139.

⁴ См.: Российский энциклопедический словарь. Кн. 2. М., 2001. С. 1237.

приобрести или заказать продукцию для личных бытовых нужд. Положения данного Закона послужили отправной точкой дальнейшего развития понятия «потребитель» и его превращения из экономической категории в юридическую, но при этом под потребителем в различных источниках права все еще понимались как потребители-граждане, так и потребители-организации.

Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»¹ нормативно закрепил особый характер правоотношений между потребителем и предпринимателем, исключая их юридическое равенство и определил, потребителя как слабого субъекта – гражданина, который приобретает или намеревается приобрести товары (работы, услуги) для личных бытовых нужд. Юридические лица-потребители были намеренно исключены из сферы действия данного акта. Таким образом, если с экономической точки зрения потребитель – это любое лицо, в том числе и организация, потребляющая, использующая продукт чьего-либо производства или деятельности, включая и свой собственный продукт², то с юридической точки зрения это индивидуальный субъект, осуществляющий исключительно личное бытовое потребление, специфическое правовое положение которого требует особого правового регулирования и защиты.

Именно юридическое неравенство потребителя и предпринимателя, а так же осознание невозможности защиты прав и интересов потребителя обычными гражданско-правовыми средствами, необходимость особой, дополнительной его защиты как «слабой стороны сделки», обусловили принятие специального законодательного акта об их защите, выходящего за рамки гражданско-правового регулирования. Поэтому Закон РФ «О защите прав потребителей» наделил граждан-потребителей дополнительными возможностями и особыми гарантиями по защите нарушенных прав отличных от механизмов, закрепленных в гражданском законодательстве, как особого субъекта правоотношений.

Как следует из анализа Закона к таким специальным способам защиты прав потребителей, прямо закрепленным в его нормах, не имеющих аналогов среди универсальных способов защиты гражданских прав, перечисленных в статье 12 ГК РФ, относятся: 1)

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 766.

² Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 342.

право на безвозмездное устранение недостатков товара, работы, услуги (п. 1 ст. 18, п. 1 ст. 29 Закона); 2) право на обмен товара надлежащего качества (п. 1 ст. 25 Закона); 3) право на замену товара ненадлежащего качества (п. 1 ст. 18 Закона); 4) право на соразмерное уменьшение цены товара, работы, услуги (п. 1 ст. 18, п. 1 ст. 28, п. 1 ст. 29 Закона); 5) право на изменение сроков исполнения обязательств (п. 2 ст. 23.1, п. 1 ст. 28 Закона); 6) право на отказ от исполнения договора и возврат уплаченной по договору суммы (п. 1 ст. 18, п. 2 ст. 23.1, п. 4 ст. 26.1, п. 1 ст. 28, п. 1 ст. 29 Закона); 7) невозможность передачи права требования по кредитному договору с потребителем третьим лицам (п. 51 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей»).

Нормами закона предусмотрена повышенная имущественная ответственность за нарушение прав потребителя: убытки, причиненные потребителю, если иное не установлено законом, подлежат возмещению в полной сумме сверх неустойки (пени), установленной законом или договором (п. 2 ст. 13); при удовлетворении судом требований потребителя, установленных законом, суд взыскивает с изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) за несоблюдение в добровольном порядке удовлетворения требований потребителя штраф в размере пятьдесят процентов от суммы, присужденной судом в пользу потребителя (п. 6 ст. 13) и др.

Так же Законом РФ «О защите прав потребителей», предусмотрен особый механизм защиты прав и интересов потребителей, который в правоприменительной практике часто подменяется схожим по содержанию универсальным способом защиты права, заключающимся в признании оспоримой сделки недействительной и применении последствий ее недействительности, а также применении последствий недействительности ничтожной сделки (абзац 4 ст. 12 ГК РФ). Так включение в договор условий, ущемляющих права потребителя по сравнению с правилами, установленными законами или иными правовыми актами Российской Федерации в области защиты прав потребителей, позволяет потребителю реализовать право на признание судом таких условий договора недействительными и требовать возмещения убытков, понесенных в результате исполнения такого договора. При этом возмещение убытков не зависит от того обстоятельства, действует ли в момент предъявления требования о возмещении убытков условие, ущемляющее права потребителя, или оно уже признано судом недействительным на основа-

нии нормы, установленной абзацем 1 п. 1 ст. 16 Закона РФ «О защите прав потребителей». Данное обстоятельство однозначно определяет два конкретных способа защиты соответствующих прав потребителя, который реализует их по своему выбору и независимо друг от друга (по отдельности или в совокупности), что принципиально отличается от порядка защиты права посредством признания оспоримой сделки недействительной и применения последствий ее недействительности, а также последствий недействительности ничтожной сделки.

Кроме того, за неисполнение договорных обязательств в отношении предпринимателей могут применяться и нормы публичного права для привлечения к административной ответственности. Например, ст. 14.8 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за включение в договор условий, ущемляющих установленные Законом РФ «О защите прав потребителей» права потребителя, что подтверждает наш тезис о комплексном регулировании рассматриваемых правоотношений, как нормами частного, так и публичного права.

Таким образом, потребитель является лицом с особым правовым статусом, в связи с наличием у потребителя помимо общих, так же и специальных прав, а у предпринимателей (продавцов, изготовителей, исполнителей) особых обязанностей в рамках этих отношений. Изложенные нами доводы обуславливают как с теоретической, так и с практической точек зрения необходимость четкого понимания того, кто может признаваться потребителями и, следовательно, пользоваться широким кругом дополнительных гарантий защиты своих прав и интересов.

Необходимо отметить, что, на современном этапе развития сферы потребительского рынка различные источники толкования права, как официальные, так и неофициальные, дают нетождественные определения одних и тех же общественных отношений, а в отраслях права применяются неоднозначные термины. Поэтому для выработки единой терминологии и единого понимания, необходимо прибегнуть к обобщению однородных понятий на основе смыслового значения терминов «личное, бытовое, домашнее, семейное и иное потребление», «потребитель» «права и интересы потребителя», «материальные и духовные потребности» и др.

Так, в соответствии с Законом РФ «О защите прав потребителей», потребитель — это гражданин, имеющий намерение заказать или приобрести либо заказывающий, приобретающий или использующий товары (работы, услуги) исключительно для личных,

семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Так, например, в развитие данной дефиниции В.С. Чижевский, определяя потребителя как гражданина, использующего, приобретающего, заказывающего, или имеющего намерения приобрести или заказать товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности¹, формулирует, что Закон РФ «О защите прав потребителей» регулирует отношения, возникающие между потребителями, изготовителями, исполнителями, продавцами при продаже товаров (выполнении работ, оказании услуг), устанавливает права потребителей на приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества и безопасных для жизни и здоровья потребителей, получения информации о товарах (работах, услугах) и об их изготовителях (исполнителях, продавцах), просвещение, государственную и общественную защиту их интересов, а также определяет механизм реализации этих прав². Однако, анализируя правонарушение «Обман потребителей» установленной ст. 14.7 КоАП РФ, он применяет как термин «покупатель», так и термин «потребитель»³, что, на наш взгляд, неоднозначно. Гражданское законодательство при этом иначе определяет данный термин. В соответствии с Федеральным законом от 26 января 1996 г. № 15-ФЗ «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» потребитель – это гражданин, использующий, приобретающий, заказывающий либо имеющий намерение приобрести или заказать товары (работы, услуги) для личных бытовых нужд. Таким образом, мы видим, что это определение потребителя заимствованно из первоначальной редакции Закона РФ «О защите прав потребителей» (существовавшая до внесения изменений Федеральным законом от 17 декабря 1999 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О защите прав потребителей”») и не является развитием правового регулирования по отношению к специализированному законодательному акту, что не способствует повышению эффективности правового регулирования в данной сфере⁴.

Безусловно, определение понятия личного, семейного, домашнего, бытового потребления и понятия «потребитель» в формулировании единого понимания сферы по-

¹ Чижевский В.С. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 557.

² Там же. С. 548.

³ Там же. С. 557–564.

⁴ Аналогичной позиции в частности придерживается Ю.Б. Фогельсон, см.: Защита прав потребителей финансовых услуг. С. 157.

ребительского рынка играет огромное значение не только в правотворчестве, но и в правоприменении. В подтверждение нашей позиции, Пленум Верховного суда отмечает необходимость определения «большого многообразия потребительских отношений» исходя из того, что нормы Закона РФ «О защите прав потребителей» и ГК РФ отстают от требований развивающейся экономики в связи с необходимостью гармонизации отношений потребителей и предпринимателей. В связи с чем необходимо принять меры по формированию единообразной практики правоприменения, правильному пониманию и применению норм права, которые порой «сформулированы недостаточно ясно, с использованием оценочных понятий» допускают «возможность их неоднозначного толкования»¹.

Наличие несогласованности в определении сферы регулирования правоотношений и понятий «потребитель», «личное, семейное, домашнее и иное потребление» в Законе РФ «О защите прав потребителей» в современной редакции, введенной Федеральным законом от 17 декабря 1999 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О защите прав потребителей”», привело к различному пониманию регулируемых общественных отношений как в законодательстве, так и при его применении. Так, Г.Г. Онищенко, анализируя современное состояние законодательства о защите прав потребителей, показывает неоднозначность подходов к определению этих отношений: «защиты прав потребителей», «основополагающих прав потребителей», «потребительских прав граждан», «в отдельных наиболее значимых секторах потребительского рынка», «отношения с участием потребителей»².

Поэтому именно для повышения эффективности правового регулирования этих общественных отношений нам необходимо сформулировать единое понятие данной сферы³. Рассматривая общественные отношения в соответствии с нормами Закона РФ «О защите прав потребителей», мы уже отмечали, что отношения, возникающие между потребителями и изготовителями, исполнителями, импортерами, продавцами, имеют особый характер, связанный не только с особым правовым статусом, но и наличием

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 17 от 28 июня 2012 г. «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» // Бюл. ВС РФ. 2012. № 9, сент. С. 3–5.

² Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году. С. 4–5.

³ О важности четкого определения понятий для административно-правового регулирования см. например: Старилов Ю. Н. Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: Сборник избранных научных трудов / Ю. Н. Старилов ; Воронежский государственный университет. - Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2010. - 640 с.

особого механизма государственной и общественной защиты прав, интересов, потребителя, как слабого субъекта этих отношений.

Из Закона РФ «О защите прав потребителей» мы видим особый порядок регулирования отношений между потребителями и изготовителями, исполнителями, импортерами, продавцами и др., например, при рассмотрении дел о возмещении вреда, причиненного жизни, здоровью или имуществу потребителя вследствие конструктивных, производственных, рецептурных или иных недостатков товара (работы, услуги), а также вследствие непредоставления достоверной или полной информации о товаре (работе, услуге), такой вред подлежит возмещению продавцом (исполнителем, изготовителем либо импортером) в полном объеме независимо от их вины и независимо от того, состоял потерпевший с ними в договорных отношениях или нет. Кроме того, право выбора вида требований, которые могут быть предъявлены к продавцу при продаже товара ненадлежащего качества, если его недостатки не были оговорены продавцом, принадлежит потребителю, а требования граждан к качеству программного обеспечения, используемого в технически сложном товаре, должны рассматриваться как требования к качеству товара в целом с учетом его потребительских свойств. В соответствии с нормами Закона РФ «О защите прав потребителей» при осуществлении безвозмездного устранения недостатков (гарантийного ремонта), при принятии товара для проведения данного ремонта у продавца (изготовителя, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) возникает обязательство перед потребителем по безвозмездному хранению этого товара. В соответствии с п. 6 ст. 13 Закона РФ «О защите прав потребителей» при удовлетворении требований потребителя в связи с нарушением его прав, которые не были удовлетворены в добровольном порядке изготовителем (исполнителем, продавцом, уполномоченной организацией или уполномоченным индивидуальным предпринимателем, импортером), суд взыскивает с ответчика в пользу потребителя штраф независимо от того, заявлялось ли такое требование суду. А при предъявлении требований общественными объединениями потребителей (их ассоциациями, союзами) или органами местного самоуправления в защиту прав и законных интересов конкретного потребителя, пятьдесят процентов определенной судом суммы штрафа взыскивается в пользу указанных объединений или органов независимо от того, заявлялось ли ими такое требование. Из положений Закона РФ «О защите прав потребителей» следует, что у потребителя отсутствуют специальные познания о свойствах това-

ра и его характеристиках (и в соответствии с этим он является слабым субъектом правоотношений), и изготовитель (исполнитель, продавец) обязан своевременно предоставлять потребителю необходимую и достоверную информацию о товарах (работах, услугах), обеспечивающую возможность компетентного выбора.

Приведенные примеры явно указывают на значительную особенность регулирования отношений связанных с обеспечением разнообразных прав потребителей и существенные отличия от «обычных» гражданско-правовых механизмов, что обусловлено подходом законодателя к потребителю как «слабому субъекту» правоотношений, не обладающему профессиональными познаниями и навыками, и находящемуся в изначально неравных условиях с предпринимателем (продавцом, изготовителем, исполнителем и др.), что требует особых мер его защиты со стороны государства. Эти особые меры содержатся в различных нормах административного законодательства, например, КоАП РФ, законах об административной ответственности субъектов РФ и других нормативных правовых актах. Так мы на основании анализа норм КоАП РФ отмечали наличие административной ответственности в сфере потребительского рынка, предусмотренной гл. 6, 7, 8, 14 КоАП РФ.

Мы уже подчеркивали в своем исследовании, что имеется и особая категория «особо слабых субъектов» этих правоотношений, например, лиц пожилого возраста, с низким уровнем дохода, инвалидов, несовершеннолетних и т.д., которым законодательством предоставляется особая защита и гарантии. Так, например, в соответствии со ст. 7 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» дети независимо от их семейного и социального благополучия подлежат особой охране, включая заботу об их здоровье, и имеют приоритетные права при оказании медицинских услуг. Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» предусматривает особые меры защиты инвалидов в сфере медицинских, образовательных, бытовых и других услуг. В Федеральном законе от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» дается определение «продукты детского питания» (предназначенные для питания детей в возрасте до 14 лет и отвечающие физиологическим потребностям детского организма пищевые продукты) и «продукты диетического питания» (предназначенные для лечебного и профилактического питания пищевые продукты).

Определяя особые условия предоставления защиты и особых гарантий для данной категории граждан, возникает необходимость рассмотрения потребителя как «особо слабого субъекта», что подтверждает и нормативное толкование. Так, Конституционный Суд РФ в Определении от 17 октября 2006 г. № 460-О¹ прямо называет потребителя «менее защищенной стороной» в отношениях с предпринимателем, что обуславливает необходимость особой защиты его прав со стороны государства, выражающейся в том, что законодатель наряду с гражданско-правовой ответственностью изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) предусмотрел особый вид ответственности в виде штрафа, направленный как на обеспечение интересов и прав потребителей, так и на охрану установленного законом порядка торговли и оказания услуг.

В соответствии с понятием «особо слабого» потребителя, Федеральный закон «Об образовании» определяет виды образования, предоставляемые особо слабым субъектам: инклюзивное образование – обеспечение равного доступа к образованию для всех обучающихся с учетом разнообразия особых образовательных потребностей и индивидуальных возможностей; адаптированная образовательная программа – образовательная программа, адаптированная для обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья с учетом особенностей их психофизического развития, индивидуальных возможностей и при необходимости обеспечивающая коррекцию нарушений развития и социальную адаптацию указанных лиц.

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» под государственной социальной помощью понимается предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным подобным категориям граждан, социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров. При этом под набором социальных услуг понимается перечень социальных услуг, предоставляемых отдельным категориям граждан, а под социальным контрактом – соглашение, которое заключено между гражданином и органом социальной защиты населения по месту жительства или месту пребывания гражданина. В соответствии с кон-

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 17 октября 2006 № 460-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Кармашевой Людмилы Николаевны на нарушение ее конституционных прав положением пункта 6 статьи 13 Закона Российской Федерации “О защите прав потребителя”» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

трактом орган социальной защиты населения обязуется оказать гражданину государственную социальную помощь, а гражданин – реализовать мероприятия, предусмотренные программой социальной адаптации. Целью оказания государственной социальной помощи является поддержание уровня жизни малоимущих семей, а также малоимущих одиноко проживающих граждан, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации, а так же создание необходимых условий для обеспечения всеобщей доступности и общественно приемлемого качества социальных услуг. В состав предоставляемого гражданам набора социальных услуг включаются обеспечение необходимыми лекарственными препаратами, предоставление санаторно-курортного лечения, бесплатный проезд на соответствующем транспорте и др. Таким образом, наряду с государственной защитой, обеспечивается защита «особо слабых» потребителей, безопасность и качество товаров, работ и услуг, а так же продовольственная, общественная и иные виды безопасности.

По вопросу определения понятия «потребителя» как «особо слабого» субъекта правоотношений интересна позиция западных ученых. Например, для И. Хондиуса это «достаточно бессильный человек, неспособный прочитать контракт, нуждающийся в информации по каждому затронутому в нем поводу»¹. В данном случае важным признаком потребителя является его статус «слабого субъекта», отсутствие специальных навыков, знаний и понимания тонкостей потребительского рынка, что возлагает на государство обязанность особым образом обеспечить защиту его прав и законных интересов. Слабая сторона – это еще и сторона, которая вынуждена вступать в отношения на доверии, тогда как другая сторона от этого избавлена. Данная позиция совпадает с нашей точкой зрения о том, что усиленная защита прав и интересов граждан-потребителей, объясняется отсутствием у большинства из потребителей специальных познаний о свойствах и характеристиках товара, особенностях выполнения работ и тонкостях оказания услуг, необходимости повышения эффективности государственной защиты их прав и интересов публично-правовыми средствами.

Таким образом, наряду с характеристикой потребителя как слабой стороны этих правоотношений, законодательством РФ определяется особая защита прав, интересов, жизни, здоровья, безопасности «особо слабых» потребителей, которая связана с его

¹ Hondius E. Op. cit. P. 89.

ограниченными возможностями при приобретении товаров работ и услуг: их физиологической уязвимостью (дети, инвалиды, лица пожилого возраста), финансовой уязвимостью (лица с низким уровнем дохода) и другими дополнительными обстоятельствами (удаленностью, проживанием в труднодоступной, горной местности, не знание иностранного языка и т.п.). То есть наряду с потребителем вообще как слабой стороной (родовое понятие) есть еще видовые потребители (слабее слабого). Наша позиция подтверждается и судебной практикой, например, Постановлением Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2011 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества “Авиационная компания “Полет” и открытых акционерных обществ “Авиакомпания “Сибирь” и “Авиакомпания “ЮТэйр”»¹, который признал положения пп. 3 п. 2 ст. 106 Воздушного кодекса РФ, гарантирующие пассажиру воздушного судна право перевозить с собой детей в возрасте от 2 до 12 лет на отдельных местах по льготному тарифу, не противоречащим Конституции РФ в силу принципа «защиты экономически слабой стороны», основанного, по мнению Конституционного суда РФ, на конституционном положении об осуществлении социальной защиты в рамках исполнения обязанностей, присущих социальному государству. Все это подтверждает сформулированную нами концепцию о необходимости специальной дополнительной государственной защиты «особо слабых» потребителей (например, детей, инвалидов, лиц пожилого возраста, лиц с низким уровнем дохода, лиц проживающих в удаленной сельской, горной и иной местности) публично-правовыми средствами.

Для осуществления этих полномочий Законом РФ «О защите прав потребителей» определен уполномоченный орган, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей и потребительского рынка – Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)², в компетенцию которой входит не только представительство потребителя в конкретном судебном споре, но и реализация государственной публичной функции защиты «слабой стороны» в обязательственных отношениях³ и обладания административно-юрисдикционными полномочиями в сфере потребительского рынка.

¹ СЗ РФ. 2012. № 2. Ст. 397.

² Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2899.

³ Данный вывод в частности подтверждается анализом деятельности Роспотребнадзора см.: Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году. С. 124.

Анализируя статус потребителя, следует подчеркнуть, что согласно Закону им может быть только гражданин. Причем, по нашему мнению, применительно к рассматриваемым общественным отношениям в сфере потребительского рынка, имеются в виду не только граждане Российской Федерации, но и иностранные граждане, лица с множественным гражданством, а также лица без гражданства, и их необходимо определить как индивидуальные субъекты. Действительно, Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»¹ определяет гражданство как устойчивую правовую связь лица с Российской Федерацией, выражающейся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. В рамках отношений, связанных с духовным и материальным потреблением, специфическая связь между государством и его гражданином не имеет принципиального значения, что подтверждает и ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, согласно которой «иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации». В определении же понятия «потребитель» не конкретизировано, что речь идет именно о гражданах РФ. Таким образом, под потребителями должны пониматься физические лица, то есть граждане РФ, иностранные граждане, апатриды и бипатриды, которых целесообразнее определить как индивидуальные субъекты. Необоснованное же использование термина «гражданин» в Законе РФ «О защите прав потребителей», на наш взгляд, является терминологически неверным и требует соответствующих изменений формулировок.

Ранее, рассматривая появление понятия «потребитель» в теории права, мы отмечали, что на первоначальном этапе, как в науке, так и в практике, существовало двойное понимание потребителя и как «физического лица», и как «организации». С учетом этого некоторые ученые указывают на неопределенность субъектного состава регулируемых правоотношений и предлагают указание в качестве потребителя только гражданина, что следовало бы отразить в названии самого Закона, поскольку по буквальному смыслу потребителями-участниками гражданского оборота являются не только граждане, но и иные хозяйствующие субъекты². Соглашаясь с данным предложением, можно отметить, что в современном российском законодательстве иногда в качестве потребителей подразумевают, помимо граждан, также и юридических лиц. Например, Федеральным зако-

¹ СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

² Данная позиция, в частности, подтверждается, см.: Царева Г.Б. Указ. соч. С. 20.

ном «О рекламе» потребителями признаются любые лица, на привлечение внимания которых к объекту рекламирования направлена реклама. Федеральный закон от 26 марта 2003 г. «Об электроэнергетике» определяет под потребителями электрической и тепловой энергии лиц, приобретающих электрическую и тепловую энергию для собственных бытовых и (или) производственных нужд. Однако мы уже отмечали, что Закон РФ «О защите прав потребителей» однозначно относит к регулированию его нормами лишь граждан-потребителей.

Таким образом, законодательство в сфере потребительского рынка не распространяется на предприятия, организации и учреждения, которые приобретают товары, работы и услуги. Данный подход законодателя нередко подвергается критике как в научных исследованиях, так и в правоприменении¹. В этой связи необходимо отметить, что, несмотря на то, что в ряде источников толкования² законодательства упоминаются также и группы потребителей (или неопределенное их множество), например в связи с возможностью подать иск в интересах неопределенного круга потребителей, они в данных ситуациях продолжают оставаться гражданами (совокупностью граждан) – индивидуальными субъектами, а неопределенный круг потребителей, на наш взгляд, это интегрированный термин, стремящийся к бесконечному множеству индивидуальных субъектов граждан-потребителей. В связи с этим ряд ученых выдвигают концепцию «коллективных потребителей» – некоммерческих объединений граждан: товариществ собственников жилья, жилищно-строительных, дачных, садовых и иных потребительских кооперативов, – которые действуя в интересах потребителей, имеют потребительский статус, исходя из необходимости упрощения защиты прав коллектива граждан³. По нашему мнению, в данном случае подобные субъекты теряют признак непрофессиональной «слабой» стороны в отношениях потребления материальных и духовных благ и не могут обладать особой защитой своих прав со стороны государства.

Подтверждает нашу позицию и нормативное толкование Закона РФ «О защите прав потребителей». Так, рассматривая специфику отношений между потребителем и некоммерческими организациями, а так же анализ применения данного законодательства, Пленум Верховного Суда РФ постановил, что к ним не применяются нормы Закона

¹ См., например: Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году. С. 5–17.

² См.: Защита прав потребителей финансовых услуг. С. 162.

³ См., например: Кирюшкина И.В. Правовой статус потребителя и его реализация в гражданском праве : дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2004. С. 35.

РФ «О защите прав потребителей», связанные с правоотношениями граждан с товариществами собственников жилья, жилищно-строительными кооперативами, жилищными накопительными кооперативами, садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями граждан, если эти отношения возникают в связи с членством граждан в этих организациях, а на отношения по поводу предоставления этими организациями гражданам, в том числе и членам этих организаций, платных услуг (работ) Закон РФ «О защите прав потребителей» распространяется¹.

Исследуя понятие «потребитель» как индивидуального субъекта, необходимо остановиться на некоторых его свойствах. Так, потребителем может быть физическое лицо с той или иной степенью содержания его прав и обязанностей в любом возрасте, в том числе лица, которые не достигли совершеннолетия. В данном случае речь идет о малолетних гражданах-потребителях от шести до четырнадцати лет и несовершеннолетних гражданах от четырнадцати до восемнадцати лет, учитывая, что в соответствии с законодательством РФ, до достижения 6 лет дети не могут совершать никаких юридически значимых действий, то есть признаются полностью недееспособными. В соответствии с п. 2 ст. 28 ГК РФ малолетние в возрасте от шести до четырнадцати лет вправе самостоятельно совершать мелкие бытовые сделки, сделки по распоряжению средствами, предоставленными законным представителем или с согласия последнего третьим лицом для определенной цели или для свободного распоряжения и т.п. Имущественную ответственность по сделкам малолетнего, в том числе по сделкам, совершенным им самостоятельно, несут его родители, усыновители или опекуны. Объем дееспособности несовершеннолетних потребителей в возрасте от 14 до 18 лет более широк. Так с согласия родителей (усыновителей, попечителей) несовершеннолетний в возрасте от 14 до 18 лет может совершать разнообразные сделки (продать или купить имущество, принять или сделать подарок, заключить договор займа и т.п.) и совершать иные юридические действия. Он вправе самостоятельно, то есть независимо от согласия родителей (усыновителей, попечителей), распоряжаться своим заработком, стипендией или иными доходами, а так же вправе самостоятельно сделать банковский вклад в полной мере распоряжаться им, если он лично внес деньги на свое имя. Если же вклад внесен другим лицом на имя несовершеннолетнего, достигшего 14 лет, или перешел к нему по наследству, то

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей».

он вправе распоряжаться им только с письменного согласия родителей (усыновителей, попечителей). Несовершеннолетний в возрасте от 14 до 18 лет считается деликтоспособным, то есть сам отвечающий за имущественный вред, причиненный его действиями, однако в случае, если у него нет имущества или заработка, достаточного для его возмещения, вред в соответствующей части должен быть возмещен его родителями (усыновителями, попечителями). В то же время, как мы уже отмечали, несовершеннолетние потребители являются «особо слабыми» участниками общественных отношений в сфере потребительского рынка, и государство гарантирует им особую защиту их прав и законных интересов, жизни, здоровья и безопасности. В дополнение данной категории потребителей, исходя из возрастной характеристики, необходимо отнести и потребителей пожилого возраста, требующих особой правовой защиты.

Так, например, в соответствии со ст. 15 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»¹ специальными субъектами, нуждающиеся в особой государственной защите признаются лица, утратившие полностью или способность частично осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, обеспечивать основные жизненные потребности в силу возраста.

При определении понятия «потребитель» необходимо остановиться еще на одном крайне важном его свойстве – цели потребления. Российское законодательство, так же как и европейское, утвердило критерий отсутствия цели извлечения прибыли при потреблении, закрепив в Законе РФ «О защите прав потребителей», что потребителем является лишь гражданин, который приобретает и использует товары для личных бытовых нужд, а не для коммерческого или производственного использования. Следует отметить, что до внесения изменений Федеральным законом от 17 декабря 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ “О защите прав потребителей”» одним из признаков отнесения гражданина под понятие «потребитель» являлось приобретение товаров (работ, услуг) исключительно для личных, бытовых нужд (в действующей редакции: для семейных, домашних и иных), не связанных с «извлечением прибыли». Термин «прибыль» следовало понимать в соответствии с ГК РФ как один из признаков предпринимательской деятельности, а не просто как разовый доход. Таким образом, потребителем не считался гражданин, который, приобретая товары (работы, услуги), использует их в дея-

¹ СЗ РФ. 2013. № 52, ч. 1. Ст. 7007.

тельности, которую он осуществляет самостоятельно на свой риск с целью систематического извлечения прибыли. Следовательно, уточнение законодателем определения потребителя как гражданина «не связанного с осуществлением предпринимательской деятельности» вместо «не связанного с извлечением прибыли» внесло ясность относительно понятия «прибыль», и определение понятия «потребитель» стало соответствовать смыслу ст. 492 ГК РФ. И таким образом, гражданин приобретающий товары для организаций и за их счет с целью использования этих товаров в производстве, а также заказывающий для организаций за их счет работы, услуги в этих же целях, не является потребителем. В то же время гражданин, пользующийся услугой личного характера, хотя и заказанной для производственных нужд (например, услуга по перевозке пассажира или проживанию в гостинице в связи с командировкой), является потребителем. В связи с этим возникают проблемы государственной защиты граждан при предоставлении различных услуг, например финансовых, что мы подробнее проанализируем далее.

В этой взаимосвязи проблемным вопросом является применение норм Закона РФ «О защите прав потребителей» к гражданину, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица при обращении его за защитой по сделкам, заключенным им с продавцом (исполнителем) при продаже товаров (выполнении работ, оказании услуг) исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с предпринимательской деятельностью. И в этом случае анализ норм Закона и обобщения правоприменительной практики показали необходимость включения этих отношений в сферу потребительского рынка, обязанность государственной защиты данного субъекта как потребителя.¹ Тот же подход, на наш взгляд, необходимо применить при рассмотрении этого свойства потребителя при участии гражданина в договоре долевого участия в строительстве, инвестирования, договоре банковского вклада, договоре страхования и т.п. (что мы подробнее рассмотрим далее на примере предоставления финансовых услуг).

Еще одним проблемным вопросом, на наш взгляд, является формулировка понятия потребителя как гражданина, осуществляющего потребление для личных, семейных и иных нужд. И здесь, в связи с отсутствием доктринального толкования, нам необходимо

¹ В подтверждение нашей позиции см. нормативное толкование данного положения: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей».

обратится к лингвистическому анализу с целью уяснения нормативного содержания и юридического смысла данных понятий. Определяя потребителя, Закон РФ «О защите прав потребителей» в качестве целей потребления называет «личное, семейное, домашнее и иное». Личное потребление представляет собой использование человеком разнообразных продуктов для удовлетворения своих потребностей; использование произведенных, реализуемых на рынках товаров, услуг в целях удовлетворения личных, индивидуальных, семейных потребностей. Потребление личное – использование произведенных, реализуемых на рынках товаров, услуг в целях удовлетворения личных, индивидуальных, семейных, домашних потребностей¹, или, по определению словаря, «использование населением потребительских благ в материально-вещественной форме, а также в форме личных услуг для удовлетворения потребностей в пище, одежде, жилище, образовании, отдыхе, культуре и т.д.»². Таким образом, согласно данному определению личное включает в том числе и семейное потребление.

Описывая цели потребления, Закон РФ «О защите прав потребителей» буквально говорит о «личных, семейных, домашних и иных» нуждах. Бытовое потребление – обычное, будничное потребление для удовлетворения повседневных хозяйственных потребностей, связанных с текущей жизнедеятельностью³. Семейное потребление – потребление, связанное с жизнью в семье, предназначенное для членов семьи, для родственников, связанное с межличностными внутрисемейными взаимоотношениями, возникающее из факта брака и принадлежности к семье⁴. Оставляя перечень целей потребления открытым, законодатель использует термин «иное». Иной – не этот, другой, некий, который⁵; это слово общеславянского индоевропейского характера, изначально – «один, сам», затем – «некий, какой-то» и «другой», «любой»⁶.

В данном вопросе отсутствует единство точек зрения как ученых, рассматривающих эти понятия⁷, так и органов правоприменения⁸, связанных, к примеру, с оказанием финансовых услуг. Как отмечает Э.Г. Корнилов, уточнение понятий «потребитель», «личные бытовые нужды» «устранило бы неясности и двоякое толкование этих терми-

¹ См.: Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Указ. соч. С. 258.

² Советский энциклопедический словарь. С. 1047, 1048.

³ См.: Большой современный толковый словарь русского языка. Т. 1 / под ред. Т.Ф. Ефремовой. М., 2006.

⁴ См.: Российская социологическая энциклопедия / под общ. ред. Г.В. Осипова. М., 1998. С. 462–463.

⁵ См.: Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 2. М., 2001. С. 39.

⁶ См.: Этимологический словарь русского языка / под ред. Н.М. Шанского. М., 1980. С. 81–82.

⁷ См., например: Защита прав потребителей финансовых услуг.

⁸ См.: Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году.

нов в правоприменительной практике»¹, что подтверждает необходимость внесения ясности в определение этого понятия. Говоря о личном потреблении как использовании населением потребительских благ, следует иметь в виду, что таковые могут быть представлены как в материально-вещественной форме, так и в форме духовного потребления (и мы останавливались на этом, рассматривая генезис понятия потребления). Несомненно, под нуждами потребителя следует понимать весь комплекс потребностей, связанных как с его жизнедеятельностью (пища, одежда, инструменты и другие вещи, медикаменты и т.п.), так и с развитием личности (духовное, нематериальное потребление).

Анализ данного определения показывает, что туда включаются социальные потребности и социальное потребление. В подтверждение нашей позиции Конституция РФ закрепляет и гарантирует реализацию прав граждан в сфере литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, в культурной сфере и доступ к культурным ценностям (ст. 44), в сфере образования (ст. 43) и т.п. Эта позиция подтверждается и анализом правоприменения норм Закона РФ «О защите прав потребителей», который показывает, что права и законные интересы граждан, имеющих право на государственную социальную помощь и использующих в ходе ее реализации товары или услуги, подлежат защите в порядке, предусмотренном законодательством о защите прав потребителей².

И здесь существуют различные подходы к понятию потребителя, в том числе исходя из конституционного закрепления некоторых его прав. Так, В.В. Данилов отмечает, что правовой статус потребителя – это комплексная правовая категория, отражающая взаимоотношения между потребителем, государством, производителем товаров (работ, услуг), продавцом через совокупность общепризнанных прав и установленных обязанностей потребителя. Правовой статус потребителя, по его мнению, является специальным правовым статусом, включающим элементы общего и индивидуального правовых статусов личности, и характеризуется значительным количеством прав при минимальном объеме обязанностей, что указывает на особое отношение законодателя к данному субъекту права. К числу конституционных прав потребителей, при этом, он относит закрепленные в Конституции РФ право на жизнь, право на охрану здоровья и медицин-

¹ Корнилов Э.Г. Практика применения законодательства о правах потребителей // Рос. юстиция. 1998. № 8. С. 13.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей».

скую помощь, право на образование, право на жилище, право на государственную и судебную защиту прав и свобод¹.

Говоря о потребности как надобности, нужды в чем-нибудь, требующей удовлетворения, недостатке необходимого² для существования и развития организма, личности либо общности, социальные потребности, на наш взгляд, могут составлять часть потребностей гражданина при условии их удовлетворения за плату. Социальные потребности при данном подходе составляют часть иерархии потребностей человека наряду с витальными и духовными потребностями³. Как бы то ни было, потребительские нужды являются важнейшим признаком потребителя и потребительского рынка и должны отличаться направленностью на удовлетворение потребностей, не связанных с осуществлением профессиональной предпринимательской деятельности.

Согласно общей теории права, при отсутствии специальных юридических терминов необходимо рассмотреть применение общих терминов и, исходя из них, затем выработать специальные. Под термином «потребление» понимается «использование общественного продукта для удовлетворения определенных потребностей людей»⁴. Оно делится на производственное и непроизводственное. Так потребление непроизводственное включает использование материальных благ и услуг населением (личное потребление), учреждениями и организациями непроизводственной сферы (управление, наука, оборона). Необходимым условием для потребления является производство материальных и духовных благ, создающее основу для потребления.

Таким образом, мы считаем, что при определении потребителя использование формулировки потребления для «личных, семейных, домашних и иных нужд» с точки зрения юридической техники является некорректным и устаревшим, не отражающим современного состояния международного законодательства (что мы подробнее рассмотрим далее), а так же всего многообразия потребления. Закрепленное в преамбуле Закона РФ «О защите прав потребителей» определение потребления (личное, семейное, домашнее и иное) следует заменить формулировкой «любое материальное и духовное потребление», как более емкой и соответствующей специфике отношений по потреблению

¹ Подробнее об этом см.: Данилов В.В. Защита прав потребителя в системе конституционных прав человека в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 8–10.

² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Указ. соч. С. 571, 423.

³ См.: Российский энциклопедический словарь. Кн. 2. С. 1237; Популярный энциклопедический словарь / гл. ред. А.П. Горкин. М., 1999. С. 1051.

⁴ Большая советская энциклопедия. Т. 20. С. 292.

разнообразных духовных и материальных благ. По нашему мнению, термин «любое материальное и духовное потребление» вбирает в себя содержание понятий личное, семейное, домашнее и иное потребление и является более универсальным.

В подтверждение нашей позиции, аналогичного подхода придерживается законодательство ЕС, например Директива 2005/29/ЕС от 11 мая 2005 г. «О недобросовестной коммерческой практике по отношению к потребителям на внутреннем рынке» определяет потребителя как любое физическое лицо, которое, вступая в коммерческие отношения, регулируемые настоящей Директивой, преследует свои личные, а не торговые, деловые или профессиональные интересы¹. Или Директива 2011/83/ЕС от 25 октября 2011 г. «О правах потребителей» определяет потребителя как любое физическое лицо, которое действует в рамках договоров, охватываемых настоящей Директивой, в целях, отличных от его торговой, коммерческой, ремесленной или профессиональной деятельности². И большая часть государств – членов ЕС интегрировало определение «потребитель», принятое в ЕС, в национальное законодательство с небольшими поправками, не изменяющими общий смысл и объем термина. Так, в испанском законодательстве к потребителям относятся «все субъекты, получающие и/или использующие в качестве конечных получателей товары и не имеющие своей целью включение таких товаров в производство, преобразование или коммерциализацию» (ст. 1, 2 и 3 Закона 26/1984 от 19 июля о защите потребителей)³ (этот вопрос мы подробно рассмотрели в предыдущей главе).

На наш взгляд, важно остановиться еще на одном аспекте определения понятия потребитель, связанным с его временным фактором (действием норм Закона во времени в отношении потребителя). В качестве потребителя Закон рассматривает как гражданина, который приобретает и использует товар, так и гражданина, который намерен купить товар. Исходя из преамбулы Закона РФ «О защите прав потребителей» и ст. 9 Федерального за-

¹ Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) № 2006/2004 of the European Parliament and of the Council (Unfair Commercial Practices Directive) // Official Journal of the European Union. 2005. 11 June. L 149. P. 22–39. URL: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=199618 .

² Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council Text with EEA relevance // Official Journal of the European Union. 2011. 22 Nov. L 304. P. 64–88. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0064:0088:EN:PDF> .

³ См. подробнее: Арабей Е.А. Понятие «потребитель» в праве Европейского союза // Актуальные проблемы рос. права. 2013. № 12. С. 1634–1640.

кона от 26 января 1996 г. № 15-ФЗ «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации», правами, предоставленными потребителю, а также правами стороны в обязательстве в соответствии с ГК РФ пользуется не только гражданин, который имеет намерение заказать или приобрести либо заказывающий, приобретающий товары (работы, услуги), но и гражданин, который использует приобретенные (заказанные) вследствие таких отношений товары (работы, услуги) на законном основании (наследник, а также лицо, которому вещь была отчуждена впоследствии, и т.п.). Это означает, что гражданин, который еще ничего не купил, а только намеревается это сделать, уже признается потребителем. Закон РФ «О защите прав потребителей» обязывает продавца (исполнителя) предоставлять покупателю (заказчику) всю необходимую информацию о потребительских свойствах товара (работы, услуги) и условиях его приобретения еще до заключения договора. В случае непредоставления потребителю всей необходимой информации об условиях приобретения товара или получения услуги, он вправе потребовать от продавца (исполнителя) возмещения убытков, причиненных необоснованным уклонением от заключения договора, а также компенсации морального вреда (п. 1 ст. 12, ст. 15 Закона). Этот вывод, как мы считаем, следует и из анализа правоприменительной практики, на котором мы останавливались ранее¹.

Потребителем по смыслу Закона признается не только гражданин, который приобрел товар, но и тот, который пользуется им непосредственно, то есть которому вещь была отчуждена в последствии². Например, потребителем является как гражданин, который купил электротехнику или сделал вызов такси, так и гражданин, который пользуется приобретенной электротехникой или является пассажиром такси. Не будучи стороной договора, заключенного с продавцом (исполнителем), такой потребитель вправе заявлять внедоговорные требования: о возмещении вреда, причиненного жизни, здоровью или имуществу недостатками товара, работы или услуги (§ 3 гл. 59 ГК РФ), о компенсации морального вреда. Аналогично этому, для наличия статуса потребителя в договоре о выполнении работ (оказании услуг) по ремонту или техническому обслуживанию какой-либо вещи не является определяющим наличие у заказчика-гражданина правомочий

¹ И эти выводы, касающиеся действия анализируемых нами отношений во времени подтверждаются исследованием правоприменительной практики, см.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей».

² Наше утверждение подтверждается как доктринальным толкованием, (см. например: Защита прав потребителей финансовых услуг. С. 168), так и нормативным толкованием (см.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей»).

собственника в отношении данной вещи. Таким образом, российский законодатель не воспользовался при конструировании понятия «потребитель» распространенными в зарубежном законодательстве¹ терминами: «конечное лицо», «конечный потребитель», «личный (конечный) потребитель», «пользователь товара». Такая позиция законодателя представляется вполне разумной, поскольку в реальной действительности не всегда потребитель-приобретатель товара пользуется им или использует, потребляет его непосредственно (лично). В этой связи интересно мнение Ю.Б. Фогельсона, который переносит экономический аспект потребления на правоотношения и считает «конечным потреблением» момент выбытия благ из коммерческого оборота без переложения их стоимости на какую-либо продукцию, соответственно, факт того, как именно блага затем потреблены, выходит за рамки как экономики, так и юриспруденции². На наш взгляд, в рамках существующего правового регулирования вся цепочка производства и потребления товаров, работ и услуг, в том числе и выходящая за рамки фактического покупателя, является предметом регулирования норм Закона РФ «О защите прав потребителей».

С учетом распространения новых форм предпринимательской деятельности и научно-технического прогресса возникают и другие проблемы в регулировании правоотношений между потребителем и предпринимателем, например, при осуществлении сетевой и иных форм торговли с участием посредников и агентов³. В связи с этим необходимо иметь в виду, что по общему правилу изготовитель (исполнитель, продавец, уполномоченная организация или уполномоченный индивидуальный предприниматель, импортер) является субъектом ответственности вне зависимости от участия в отношениях по сделкам с потребителями третьих лиц (агентов). Такой (посредник) может рассматриваться самостоятельным субъектом ответственности в силу ст. 37 Закона РФ «О защите прав потребителей», если расчеты по такой сделке совершаются им от своего имени. При этом размер ответственности посредника ограничивается величиной агентского вознаграждения, что не исключает права потребителя требовать возмещения убытков с основного исполнителя. В случае возникновения споров о предоставлении услуг посредниками уплачиваемое им потребителями комиссионное вознаграждение

¹ См., например, обзор законодательства США по защите потребителей, проведенной американской ассоциацией юристов: ABA Guide to Consumer Law. URL: http://www.americanbar.org/groups/public_education/resources/law_issues_for_consumers/books_consumer_home.html.

² См. подробнее: Защита прав потребителей финансовых услуг. С. 182–188.

³ См.: Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году. С. 124.

может рассматриваться как убыток потребителя, отнесенный на основного исполнителя (изготовителя, продавца, уполномоченную организацию или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера). Этот вывод подтверждается и анализом правоприменительной практики¹. Изготовитель (исполнитель, продавец, уполномоченная организация или уполномоченный индивидуальный предприниматель, импортер) является субъектом ответственности вне зависимости от участия в отношениях по сделкам с потребителями третьих лиц (агентов), при этом агент (посредник) может рассматриваться самостоятельным субъектом ответственности. И поэтому нормы международного права интегрируют их всех в понятие «распределитель»².

Аналогичное правовое регулирование закреплено и в европейском законодательстве, где некоторые правовые акты ЕС, например, Директива 90/314/ЕЭС от 13 июня 1990 г. «О турах на организацию путешествий, отпусков и круговых поездок» дает следующее определение: «Термин “потребитель” обозначает лицо, которое приобретает или соглашается приобрести тур (“основной контрагент”), или любое лицо, от имени которого основной контрагент соглашается купить тур (“иные бенефициары”), или любое лицо, которому основной контрагент или любой иной бенефициарий уступает тур (“цессионарий”)»³, как видно из смысла нормы, она охватывает взаимоотношения не только между продавцом и покупателем, но и между продавцом, посредником и конечным потребителем товаров и услуг.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в сочетании с другими федеральными законами (КоАП РФ, «О техническом регулировании», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и др.) Закон РФ «О защите прав потребителей» специфическим образом обеспечивает защиту права граждан-потребителей как до их вступления в договорные отношения с продавцом или исполнителем, а так же в процессе исполнения договора, так и по прошествии значительного времени после передачи товара потребителю и даже вне договора с конкретным потребителем. Следовательно, отношения в области защиты потребителей значительно шире гражданско-

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей».

² Руководящие принципы для защиты интересов потребителей : (Приняты 9 апр. 1985 г. Резолюцией 39/248 на 106-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН).

³ Council Directive 90/314/EEC of 13 June 1990 on package travel, package holidays and package tours // Official Journal of the European Communities. 1990. 23 June. L 158. P. 59–64. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31990L0314&from=EN>.

правовых отношений между продавцом и покупателем, исполнителем, изготовителем и заказчиком. Более того, отдельные отношения, связанные с личным материальным и духовным потреблением являются административно-правовыми, например в сфере технического регулирования, государственной защиты прав и интересов, жизни, здоровья и безопасности потребителей и т.д. и устанавливают административную ответственность за их нарушение в соответствии с нормами КоАП РФ и административным законодательством субъектов РФ.

И здесь опять мы видим противоречие норм Закона РФ «О защите прав потребителей», связанных с декларированием правового регулирования защиты потребителей, исходя из норм Закона, ГК РФ и принятых в соответствии с ними нормативных актов и публично-правовом характере защиты установленной ТК ТС, КоАП РФ, УК РФ и другими нормативными актами.

Исследуя определение понятия «потребитель» на основе норм Закона РФ «О защите прав потребителей» и, в первую очередь, исходя из концепции создания «потребительского договорного права»¹, некоторые представители частноправовой концепции предлагают выделить эти отношения в рамках гражданско-правовых как отдельный специфический гражданско-правовой договор – потребительский договор (договор в сфере коммерческого оборота, договор на обслуживание граждан и т.п.), на основании чего предлагается выделение потребительского права в отдельную отрасль права. При этом потребительский договор с данной точки зрения рассматривается как частный случай гражданско-правового обязательства, связанного с осуществлением предпринимательской деятельности. На наш взгляд, определение сферы отношений, являющихся потребительскими, возможность и необходимость их регулирования договором на обслуживание граждан, определения рамок и критериев таких договоров, которые должны быть включены в самостоятельный (специальный раздел) кодифицированного гражданского законодательства, должны рассматриваться как направление повышения эффективности гражданско-правового регулирования в сфере потребительского рынка. Поэтому попытки вернуть регулирование и способы защиты исключительно в гражданско-правовую сферу (например, в рамках концепции «потребительского договора») противоречат смыслу и логике развития законодательства, а так же нашей концепции комплексной

¹ См.: Райлян А.А. Указ. соч.

защиты «слабого» субъекта этих правоотношений – потребителя как частно-правовыми, так и публично-правовыми средствами.

Кроме того, мы считаем такую позицию недостаточно аргументированной и приведем свои аргументы далее, сейчас лишь отметив, что именно невозможность закрепления всей системы гарантий прав граждан в сфере потребительского рынка только в рамках гражданского законодательства и при этом необходимость единого правового регулирования данной сферы как совокупности неоднородных услуг, представляющих различные виды производственной и непроизводственной деятельности, а так же личного потребления, – все это обусловило принятие специального Закона РФ «О защите прав потребителей», призванного урегулировать широкий круг отношений, который формально разрешил вопрос отраслевой принадлежности данных отношений в пользу комплексного регулирования. Наша позиция подтверждается исследованиями норм Закона, исходя из практики его применения судами общей юрисдикции и Верховного суда, изложенной в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей». Согласно судебной практике законодательством о защите прав потребителей регулируются все отношения с участием потребителя, обладающие признаками, указанными в Законе, за исключением прямо предусмотренных Законом как не подпадающих под регулирование законодательством о защите прав потребителей. В данном контексте можно говорить о расширении Судом сферы правового регулирования Закона РФ «О защите прав потребителей» на все отношения с участием потребителей.

Закон РФ «О защите прав потребителей» носит системообразующий характер, так как содержит ссылки на иные нормативные правовые акты. Все вместе они образуют систему законодательства, регулирующего общественные отношения в сфере потребительского рынка. Благодаря множественным бланкетным нормам с положениями данного Закона корреспондируют многие нормы иных законов Российской Федерации и международных документов, признаваемых ей. Так, на основе положений, содержащихся в Законе РФ «О защите прав потребителей», ГК РФ и УК РФ, КоАП РФ, в Федеральных законах от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий

от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и других нормативных актах возникли новые понятия: потребитель (покупатель, клиент, пациент, вкладчик, инвестор, заемщик, абонент, заказчик, услугополучатель, обучаемое лицо и др.), предприниматель (продавец, реализатор, производитель товаров, исполнитель работ услугодатель и др.), безопасность потребителя (товаров работ и услуг) и др.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» законодатель выделяет специальные категории потребителей образовательных услуг (обучаемых) в зависимости от уровня осваиваемой образовательной программы, формы обучения, режима пребывания в образовательной организации: 1) «воспитанники» – лица, осваивающие образовательную программу дошкольного образования, лица, осваивающие основную общеобразовательную программу с одновременным проживанием или нахождением в образовательной организации; 2) «учащиеся» – лица, осваивающие образовательные программы начального общего, основного общего или среднего общего образования, дополнительные общеобразовательные программы; 3) «студенты (курсанты)» – лица, осваивающие образовательные программы среднего профессионального образования, программы бакалавриата, программы специалитета или программы магистратуры; 4) «аспиранты» – лица, обучающиеся в аспирантуре по программе подготовки научно-педагогических кадров; 5) «адъюнкты» – лица, проходящие военную или иную приравненную к ней службу, службу в органах внутренних дел, службу в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ в адъюнктуре по программе подготовки научно-педагогических кадров; 6) «ординаторы» – лица, обучающиеся по программам ординатуры; 7) «ассистенты-стажеры» – лица, обучающиеся по программам ассистентуры-стажировки; 8) «слушатели» – лица, осваивающие дополнительные профессиональные программы, лица, осваивающие программы профессионального обучения, а также лица, зачисленные на обучение на подготовительные отделения образовательных организаций высшего образования, если иное не установлено настоящим Федеральным законом; 9) «экстерны» – лица, зачисленные в организацию, осуществляющую образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам, для прохождения промежуточной и государственной итоговой аттестации.

Как мы уже отмечали, различными нормативными актами определяются и другие категории потребителей, а так же и их взаимосвязь. Так, обучающийся в соответствии со ст. 44 и 144 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» для осуществления обучения может взять образовательный кредит, который понимается как кредит, предоставляемый банками и иными кредитными организациями гражданам, поступившим в организации, осуществляющие образовательную деятельность, для обучения по соответствующим образовательным программам, и, таким образом, может стать особым субъектом оказания банковских услуг. При этом образовательные кредиты могут быть направлены на оплату обучения в организации, осуществляющей образовательную деятельность, в размере стоимости обучения или части стоимости обучения (основной образовательный кредит) и (или) на оплату проживания, питания, приобретения учебной и научной литературы и других бытовых нужд в период обучения (сопутствующий образовательный кредит).

В подтверждение нашей позиции в праве Европейского союза существует ряд терминов, аналогичных термину «потребитель», которые применяются в определенных сферах потребительского рынка. К ним, в частности, относится потребитель услуг – «клиент», потребитель транспортных услуг – «пассажир», потребитель медицинских услуг – «пациент». Например, Директива 2011/24/ЕС от 9 марта 2011 г. Европейского Парламента и Совета Европейского союза «О правах пациентов в трансграничном медицинском обслуживании» определяет понятие «пациент» как «любое физическое лицо, желающее получить или получающее медицинское обслуживание на территории государства – члена ЕС»¹.

Таким образом, мы можем резюмировать исследованные нами особенности понятий «личное, бытовое, домашнее, семейное и иное потребление», «материальные и духовные потребности личности», а так же «потребителя» определенного как индивидуального субъекта, имеющего намерение заказать или приобрести либо заказывающего, приобретающего или использующего товары (работы, услуги) для любых личных материальных и духовных потребностей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

¹ Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 on the application of patients' rights in cross-border healthcare // Official Journal of the European Union. 2011. 4 Apr. L 88. P. 45–65. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0024&from=EN> .

С учетом приведенных нами доводов необходимо выделить ряд ключевых признаков потребителя: 1) потребитель – это индивидуальный субъект административно-правовых отношений в сфере потребительского рынка (гражданин РФ, иностранный гражданин, лицо без гражданства или с двойным гражданством) или неопределенное множество неперсонифицированных индивидуальных субъектов; 2) потребитель – это лицо, имеющее намерение заказать или приобрести, либо заказывающее, приобретающее или использующее товары (работы, услуги); 3) потребитель – это лицо, не ограниченное временными рамками момента покупки товара, заказа услуги либо выполнения работ, и являющееся таковым как до такого момента, так и после; 4) потребитель – это слабая, менее квалифицированная сторона отношений с предпринимателем, не обладающая профессиональными познаниями в предпринимательской деятельности, поэтому не способная эффективно самостоятельно защитить свои права, следовательно, требующая особой защиты со стороны государства и общества; 5) потребитель – это лицо, осуществляющее конечное потребление; 6) цель потребителя – удовлетворение исключительно личных, материальных и духовных потребностей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности; 7) потребитель в зависимости от вида потребляемых товаров, работ и услуг, специальными нормативными актами может определяться как покупатель, клиент, пациент, вкладчик, инвестор, заемщик, абонент, заказчик, услугополучатель, обучаемое лицо, пассажир и др.; 8) потребитель может являться «особо слабой стороной» рассматриваемых правоотношений в связи с его ограниченными возможностями потребления в силу физиологической уязвимости (дети, инвалиды, лица пожилого возраста), затруднительного финансового положения (лица с низким уровнем дохода) и других объективных обстоятельств (удаленностью, проживанием в труднодоступной, горной местности, не знание иностранного языка и т.п.).

Подводя итоги исследования понятия «потребитель» и связанного с ним личного потребления и материальных и духовных потребностей человека, считаем необходимым внести соответствующие изменения в Закон РФ «О защите прав потребителей» и дать следующее понятие потребителя как индивидуального субъекта, имеющего намерение заказать или приобрести, либо заказывающего, приобретающего или использующего товары (работы, услуги) исключительно для удовлетворения любых личных материальных и духовных потребностей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

4.2. Законные интересы потребителя как особый элемент его административно-правового статуса

Рассматривая национальную систему защиты потребителя на современном этапе в России, мы подробно остановились на исследовании норм конституционного права, определяющих основные права и обязанности граждан, связанные с производством и торговлей товарами, выполнением услуг (работ), защитой жизни, здоровья и безопасности потребителей.

Анализ нормативных положений Конституции РФ, ГК РФ, КоАП РФ, Закона РФ «О защите прав потребителей», а так же других нормативных актов, регулирующих отношения в сфере потребительского рынка, показывает, что в них заложена основа государственных гарантий реализации и юридической защиты многообразных прав потребителей в области образования, культуры, здравоохранения, финансов, экологии, экономики и др. В то же время действующие нормативные акты наряду с правами потребителей упоминают законные интересы потребителей, защита, обеспечение и реализация которых так же должна признаваться обязанностью государства, что требует правового закрепления соответствующих административно-правовых механизмов их защиты и обеспечения. Поэтому мы включаем законные интересы потребителей в правоотношения в сфере потребительского рынка и рассматриваем их в рамках национальной системы защиты потребителей в сфере производства и торговли товарами, выполнения услуг (работ), защиты интересов, прав, жизни, здоровья и безопасности потребителей.

Следует отметить, что формулировка «права и законные интересы граждан» достаточно часто встречается в текстах нормативно-правовых актов и актах правоприменения, регулирующих не только отношения в сфере потребительского рынка, но и других отраслях права, более того, данное словосочетание стало общеупотребимым. Однако, если наличие прав у конкретных участников правоотношений вытекает непосредственно из текста той или иной нормы права, то законные интересы являются неопределенным термином, при этом законодатель часто употребляет данное понятие произвольно, не вкладывая в него определенный правовой смысл¹.

¹ См. более подробно: Субочев В.В. Законные интересы / под ред. А.В. Малько. М., 2008. С. 16–21.

В то же время при определении общественных отношений в сфере потребительского рынка большинство исследователей говорит лишь о защите прав потребителей, оставляя без внимания многочисленные законные интересы потребителей¹. В результате, в настоящее время отсутствует однозначная правовая позиция о том, что же представляют собой законные интересы, чем конкретно они отличаются от субъективных прав. В связи с этим в теоретических исследованиях ученых они остаются за рамками этого анализа, что значительно сужает круг регулируемых отношений определенных нормами Закона РФ «О защите прав потребителей». Однако, на наш взгляд, вопросы государственной и общественной защиты не только прав потребителей, но и защиты их интересов в обязательном порядке входят в круг рассматриваемых нами правоотношений как подсистема общественных отношений в сфере потребительского рынка.

Учитывая, что целью нашего исследования является выработка предложений по повышению эффективности административно-правового регулирования этих отношений, в том числе с учетом глобализации и интернационализации экономики и права, для внедрения передового международного и зарубежного опыта в российское законодательство² нам необходимо обратиться к нормам международного права. Основным международным документом, определяющим направления развития законодательства в сфере производства и торговли товарами, выполнения работ и оказания услуг, защиты жизни, здоровья, прав и разнообразных интересов, безопасности потребителей, безопасности и качества товаров работ и услуг, общественной, продовольственной, экономической, технологической (производственной), экологической и иных видов безопасности, является Резолюция Генеральной ассамблеи ООН 1985 г. 39/248 «Руководящие принципы защиты интересов потребителей». Она, определяя сферу регулируемых отношений и закрепляя принципы правового регулирования, которые должны быть реализованы в национальном праве стран членов ООН, указывает именно на разнообразные интересы потребителя как основной объект такого регулирования, охраны и обеспечения, особенно внимательно касаясь вопросов обеспечения безопасности граждан потребителей и их многообразных экономических интересов путем применения административно право-

¹ См. работы представителей как публично-правовой, так и частноправовой концепций: Райлян А.А. Указ. соч.; Защита прав потребителей финансовых услуг. С. 153-157; Галкина Е.В. Основания для включения в уставы муниципальных образований функции по защите прав потребителей (на примере Оренбургской области) // Конституц. и муницип. право. 2011. № 8. С. 57-59; Костенников М.В., Лобанов С.А. Указ. соч.

² Подробный анализ норм международного и российского права на современном этапе и формы интеграции России на пути развития современной цивилизации см.: Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен.

вых средств со стороны государственных органов (подробнее нормативные положения международного права мы рассмотрели ранее в главе 3).

На наш взгляд, национальная система защиты потребителей должна быть основана на определении всего круга общественных отношений регулируемых нормами Закона РФ «О защите прав потребителей». И рассматривая правоотношения в сфере потребительского рынка, мы включаем в них и многообразные законные интересы личности, связанные с личным материальным и духовным потреблением. В то же время ряд ученых и практических работников до сих пор рассматривают общественные отношения, связанные с торговлей товарами и оказанием услуг, выполнением работ лишь как защиту прав потребителей, тем самым, на наш взгляд, существенно сужая круг урегулированных Законом правоотношений, не включая в них защиту «законных интересов» потребителя. Поэтому, с практических и теоретических позиций представляется чрезвычайно важным анализ содержания понятия «законные интересы» потребителя, а так же способов их защиты и обеспечения.

На наш взгляд, рассматривать вопрос государственной и общественной защиты прав и законных интересов потребителей с учетом положений Конституции РФ, связанных с провозглашением прав и свобод человека и гражданина, имеет смысл только в том случае, если государство гарантирует их охрану, поэтому важным вопросом в концепции повышения эффективности административно-правового регулирования анализируемых нами общественных отношений является защита как прав, так и законных интересов потребителя. И с целью их анализа нам необходимо исследовать как определение, так и механизм государственной и общественной защиты многообразных законных интересов потребителей.

В дополнение к нормам Конституции РФ, регламентирующим как сами права граждан в сфере потребительского рынка, так и механизм их правовой защиты, термин «законные интересы» так же встречается в Конституции РФ (в ч. 2 ст. 36 и в ч. 3 ст. 55). При этом, несмотря на достаточно широкое употребление этого термина в нормативно-правовых актах, законодатель не расшифровывает его, так же отсутствуют и разъяснения высших судебных инстанций по этому вопросу для эффективного правоприменения. Часто встречается словосочетание «законные интересы» и в многочисленных постановлениях Конституционного Суда РФ, других формализованных актах государ-

ственного реагирования на нарушения прав и интересов различных участников правоотношений.

Обратимся к анализу употребления термина «законные интересы» непосредственно в Законе РФ «О защите прав потребителей». На наш взгляд, совместное использование терминов «интересы» и «права» потребителей характерно для всего нормативного правового акта. Так, преамбула к Закону РФ «О защите прав потребителей», действие которой распространяется на отношения по государственной и общественной защите «интересов» потребителей, использует данные термины в единой взаимосвязи. Например, говоря о государственной и общественной защите потребителей ст. 40 Закона обязывает государственный орган надзора в данной сфере обращаться в суд с заявлениями в защиту законных интересов неопределенного круга потребителей. Ст. 45 и 46 Закона гарантируют как государственную и муниципальную, так общественную защиту как прав, так и «законных интересов» потребителей, связанных с личным, семейным, домашним и иным потреблением населения. Таким образом, законодатель часто использует термин «интересы потребителя» наряду с его правами, при этом, не раскрывая его содержания, и даже в названии Закона определяя регулируемые им отношения лишь как защиту прав потребителей, что явно не соответствует кругу правоотношений, установленных в Законе. При этом законодатель не только включает в регулируемые Законом правоотношения понятие «интересы», но и разграничивает его применительно к различным категориям потребителей – граждан-потребителей, групп потребителей, неопределенного круга потребителей, – что подтверждается и нормативным толкованием¹ (кроме того, в нормах международного права есть и другие категории потребителей, например, «наиболее компетентные потребители»). В подтверждение нашей позиции, анализируя правоприменительную практику, Пленум Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 17 отмечает необходимость повышения гарантий и средств защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и «законных интересов» потребителей, рассматриваемых нами правоотношений в преамбуле, пунктах 3, 8, 20, 21, 27, 46, 53 Закона, в том числе со стороны государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций, путем применения в комплексе как гражданско-правовых, так и администра-

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей».

тивно-правовых средств¹. При этом, как в нормах Закона, так и актах его правоприменения, необходимость государственной защиты именно «законных интересов» касается как граждан-потребителей и их групп, так и неопределенного круга потребителей.

Эти выводы подтверждаются и нормами международного права, в частности Резолюцией Генеральной ассамблеи ООН 1985 г. 39/248 «Руководящие принципы защиты интересов потребителей». Анализируя данные нормы, мы видим, что уже в самом наименовании акта используется исключительно формулировка «интересы потребителей», что расширяет сферу их регулирования. И это подтверждает необходимость регулирования широкого круга общественных отношений (а не только прав потребителей), включающих интересы и нужды, безопасность потребителей и другие объекты сферы потребительского рынка, указанные, в частности, в разделе I данного документа, где отмечается, что интересы и нужды потребителей во всех странах, особенно в странах с развивающейся рыночной экономикой (к которым относится и Россия), должны быть надежно защищены нормами административного права.

Таким образом, мы видим, что мировое сообщество продолжило общеисторический процесс развития норм национального и наднационального права по соблюдению и защите интересов потребителей именно с помощью норм публичного и в первую очередь административного права. И, в подтверждение нашей позиции об особом характере этих отношений (защита «слабого» и «наиболее слабого» субъекта правоотношений), в нормах международного права закреплено понятие именно защиты интересов и безопасности потребителей, безопасности и качества товаров работ и услуг, обеспечение продовольственной, экономической, производственной (технологической), экологической безопасности при осуществлении материального и духовного потребления, а не просто защиты прав потребителей.

Для следования общим принципам Резолюции с учетом расширенного толкования административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка (в рамках данного нами определения) сформулировано требование содействия экономическим ин-

¹ См., например, Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 363-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О потребительском кредите (займе)"» (Собрание законодательства РФ. 2013. № 51. Ст. 6683.), устанавливающий административную ответственность за включение в договор условий, ущемляющих права потребителя (ч. 2 ст. 14.8 КоАП РФ).

тересам потребителей и защита этих интересов путем применения именно норм административного права государственными органами.

Анализ норм, формулирующих руководящие принципы международного права (раздел III Резолюции), также подтверждает необходимость административно-правового регулирования широкого круга общественных отношений в сфере потребительского рынка, согласно данному нами определению, включая и многообразные интересы потребителей. Не случайно в разделе «В» Резолюции «Содействие экономическим интересам потребителей и защита этих интересов» правительствам государств – членов ООН даны рекомендации по предоставлению потребителям мер эффективной государственной защиты их интересов как потребителей от фальсификаций, ложных или вводящих в заблуждение заявлений с целью сбыта товаров и обмана потребителей в сфере обслуживания»¹, что по нашему мнению содержится в современном российском законодательстве, например в ст. 14.2, 14.3, 14.4, 14.5, 14.6, 14.7, 14.8 КоАП РФ и в нормах анализируемого Закона РФ «О защите прав потребителей».

Использование термина «интересы потребителя» характерно и для научной доктрины. Так, А.П. Шергин объектом административного правонарушения, предусматривающего статьей Кодекса об административных правонарушениях, определяет «интересы потребителя»². Однако потребитель рассматривается в соответствии с понятием, данным Законом РФ «О защите прав потребителей» как гражданин, использующий, приобретающий, заказывающий, или имеющий намерения приобрести или заказать товары (работы, услуги) исключительно для личных бытовых нужд. Обман потребителей, по его мнению, возможен при осуществлении розничной торговли, оказания гражданам услуг в магазинах, на других предприятиях, осуществляющих реализацию товаров или оказывающих бытовые и коммунальные услуги населению, и что, на наш взгляд, значительно ограничивает сферу применения указанной статьи и смысл термина «услуга», на чем мы подробно остановимся далее.

Ряд ученых-административистов в своих исследованиях процессов административно-правовой защиты потребителей в сфере потребительского рынка отмечают необхо-

¹ URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=16082>

² Комментарий к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях / под ред. И.И. Веремеенко, Н.Г. Салищевой, М.С. Студеникиной. М., 1997. С. 417–418.

димось как защиты их прав, так и законных интересов¹, в то же время некоторые ограничиваются лишь правами².

Рассматривая проблемы повышения эффективности правового регулирования, Ю.А. Тихомиров уделяет особое значение в этом вопросе определению основных понятий, так как отсутствие правового акта и норм, применимых для регулирования соответствующих правоотношений, или их неточность, когда законодатель не считал нужным вводить соответствующее регулирование, ошибочно или не полностью был оценен предмет регулирования, то есть в виду как объективных, так и субъективных факторов, является несовершенством правового регулирования. Поэтому, выходом из положения ученый считает толкование и разъяснение норм права, особенно лингвистическое, предлагает осуществить уточнение основных понятий, что особенно важно при правоприменении³. Поддерживая его позицию, подчеркнем, что одним из важнейших критериев эффективного правового регулирования публичного управления действительно является определенность, четкость и однозначность языковой формы, лингвистическая и логическая определенность. Несоблюдение данных требований может привести к возможности неограниченного усмотрения в процессе правоприменения, а значит ведет к нарушению принципов равенства, верховенства закона, коррупции, а также гарантий государственной, в том числе судебной, защиты прав, свобод и законных интересов граждан, закрепленных Конституцией Российской Федерации⁴.

Поэтому, с учетом неопределенности данной категории как в целях правотворчества, так и в целях правоприменения и использования его в правоотношения связанных с участием потребителей, на наш взгляд, необходимо обратиться к лингвистическому толкованию данного термина. Так, С.И. Ожегов и Н.Ю. Шведова определяют «интерес» с различных сторон: «как особое внимание к чему-либо, желание вникнуть в суть, узнать, понять; занимательность, значительность; нужды потребности (в том числе групповые); выгоду, корысть». В целях нашего исследования наиболее приемлемым, на наш взгляд, является определение интереса именно как «особого внимания, возбуждае-

¹ См., например: Царева Г.Б. Указ. соч. С. 13; Ким Е.В. Указ. соч. С. 13.

² См., например: Резина Н.А. Указ. соч. С. 12–13.

³ См.: Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. С. 146–148, 340–343.

⁴ Подтверждение указанных позиций, в частности, см.: Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 года № 3-П // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1708; от 15 июля 1999 года № 11-П // Собрание законодательства РФ. 1999. № 30. Ст. 3988; от 29 июня 2012 года № 16-П // Собрание законодательства РФ. 2012. № 29. Ст. 4168; и др.

мого по отношению к чему-нибудь необходимому, значительному, важному, полезному или кажущемуся таким»¹.

В общесоциальном смысле «интерес» можно трактовать как «сложное социальное явление, выражающееся в стремлении к удовлетворению сложившихся и вновь возникающих потребностей». Интерес выступает реальной причиной социальных действий, свершений, стоящей за непосредственными побуждениями – мотивами, помыслами, идеями и т.д. – участвующих в этих действиях индивидов, социальных групп, классов².

Интерес с экономической точки зрения – это «предмет заинтересованности, желания и побудительные мотивы действий экономических субъектов». При этом принято выделять материальные, духовные, денежные, имущественные интересы, а также интересы человека, семьи, социальной группы, фирмы, отрасли, региона, государства, органов управления, коллективов. Интересы представляют главную движущую силу экономических субъектов³.

С точки зрения теории права интерес – это осознанная потребность субъекта в конкретном благе, которая определяет волевой характер и направленность его действий. Несмотря на то, что потребности имеют объективную природу и складываются независимо от воли и желания человека (потребности в пище, жилище, медицинской помощи и т.п.), они существенно влияют на поведение, то есть опосредуются волей и сознанием. В свою очередь осознанные потребности и их сознательная реализация через поведение индивида и есть интересы (то есть социализированные потребности)⁴. При этом можно выделять материальные и нематериальные интересы, а также интересы индивида-потребителя, группы лиц-потребителей, неопределенного круга потребителей и т.п.

В юридическом толковании интерес определяется с позиций гражданского права как имущественный интерес – имущество, право на него или обязательство по отношению к нему, то есть все то, что может быть предметом причинения материального ущерба, и в связи с чем может возникнуть ответственность⁵.

¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Указ. соч. С. 249.

² Некрасова Н.А., Некрасов С.И., Садикова О.Г. Тематический философский словарь : учеб. пособие. М., 2008. С. 164.

³ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Указ. соч. С. 120.

⁴ В подтверждение данной позиции см.: Ульянов А.В. Юридические интересы в системе гражданского права // Журнал рос. права. 2014. № 3. С. 119–127.

⁵ Большой юридический словарь. С. 255.

С юридической точки зрения интерес должен быть объективно выражен, формализован, субъект права не может реализовать свои интересы без использования общественных средств, в том числе юридических инструментов, так как воля государства или воля индивида сами по себе, не будучи формализованными, не могут порождать юридических последствий. Выраженный в какой-либо законной форме интерес становится «юридическим интересом». В подтверждение данной позиции Ю.А. Тихомиров отмечает, что, «проявляясь в собственно правовой сфере, интерес становится признанным правом, им обеспеченным и охраняемым»¹.

Интересы личности преобразуются в конкретные права после признания их таковыми со стороны государства и формального закрепления в соответствующих нормативных актах, вместе с системой мер направленных на их реализацию и защиту. Не всегда интересы лица опосредуются объективным правом и становятся формализованными в нормативном акте правами. Интересы личности преобразуются в права личности в том случае, если они становятся критически значимыми для достаточно большого числа лиц и законодательный орган формализует интерес в форме субъективного права. Следует осознавать, что право более статично, чем регулируемые им общественные отношения и существует значительное запаздывание между актуализировавшимся интересом и его законодательной регламентацией. Кроме того, многие отношения могут оставаться во все не урегулированными в силу их природы, а интересы личности в этих сферах – не формализованными.

В литературе и нормативных источниках (в том числе второй главе Конституции России) можно встретить термин «законные интересы», под которыми следует понимать интерес уже как юридическую конструкцию, как правовое средство обеспечения интересов личности, отраженное в объективном праве, либо вытекающее из его общего смысла, и гарантированное государством юридическое дозволение правомерной реализации стремлений субъекта к удовлетворению определенных потребностей. Понимание законных интересов как узаконенных стремлений ведет к логичному выводу о том, что законные интересы – это специфическая разновидность интересов, являющихся объектом правового регулирования².

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. С. 92.

² См.: Коробова Е.А. Законные интересы личности в конституционном праве Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. С. 11.

Принято выделять «законный интерес» в качестве самостоятельного элемента правового статуса личности как интереса, охраняемого законодательством, но не обеспеченного конкретным закрепленным субъективным правом личности¹. При этом, все же, законный интерес должен рассматриваться в качестве юридической формы. Так, по мнению А.В. Малько, субъективные права, свободы и законные интересы являются важнейшими средствами реализации интересов субъекта права, образующими своеобразную триаду законных механизмов удовлетворения запросов и потребностей личности, при этом автор определяет законные интересы как отраженную в объективном праве, либо вытекающую из его смысла юридическую дозволенность, выражающуюся в стремлениях субъекта пользоваться определенными благами².

Данный подход позволяет говорить о законных интересах личности как о самостоятельном правовом явлении, отличном от юридических прав личности, но тесно с ними связанном. Законный интерес – это формализованное в объективном праве, либо вытекающее из его смысла гарантированное государством юридическое дозволение реализовать свои устремления. В законных интересах опосредствуются стремления, которые право не успело «перевести» в субъективные права в связи с быстро развивающимися общественными отношениями и которые нельзя типизировать, и это в полной мере относится к рассматриваемым нами динамично развивающимся правоотношениям в сфере потребительского рынка. В законных интересах опосредствуются те запросы, которые нельзя еще обеспечить существующими механизмами защиты как субъективные права в силу неформализованности интересов, в связи с чем они менее гарантированы, чем субъективные права. При этом необходимость защиты определенных стремлений людей, помимо гарантированных им прав, прослеживается в нормативных актах различного уровня. Как мы уже отмечали, понятие «законный интерес» фигурирует и в Конституции РФ. Однако, несмотря на достаточно широкое употребление термина «законные интересы» в нормативно-правовых актах, законодатель не расшифровывает его, так же отсутствуют и разъяснения высших судебных инстанций по этому вопросу.

В отличие от прав личности, которые в силу требований ст. 17 Конституции РФ обеспечены обязанностью неопределенного числа лиц воздерживаться от действий, их

¹ См.: Ремнев В.И. Право жалобы в СССР. М., 1964. С. 26.

² Подробнее см.: Малько А.В., Субочев В.В. Законные интересы как правовая категория. СПб., 2004; Субочев В.В. Указ. соч.

ущемляющих, законные интересы не обеспечены подобным требованием. Однако ст. 55 Конституции РФ указывает на возможность ограничения федеральным законом прав и свобод граждан в той мере, в какой это необходимо в целях защиты законных интересов третьих лиц. Очевидно, что все участники каких-либо правоотношений не должны мешать заинтересованному лицу в реализации своего законного интереса, при этом задачей государства является выработка и закрепление в законодательстве гарантий надлежащей реализации гражданами своих законных интересов.

Оригинальное определение дает А.В. Ульянов, где «под юридическим интересом понимается правовая связь, возникающая между участниками общественных отношений на основании правовой инициативы, проявляемой одним в отношении другого, имеющая своим содержанием связанность субъекта, ожидающего благоприятных юридических последствий собственной правовой инициативы, пониманием правовых целей его поведения, возникшем у адресата правовой инициативы»¹. В этой связи, применительно к сфере потребительского рынка и с учетом ее особенностей, можно говорить о «законных интересах потребителей» как о правовой связи, возникающей между участниками общественных отношений в этой сфере по инициативе потребителя в связи с реализацией им своих материальных и духовных потребностей.

В результате, под законным интересом мы понимаем отраженное в объективном праве, либо вытекающее из его общего смысла и в определенной степени гарантированное государством простое юридическое дозволение, выражающееся в стремлениях субъекта пользоваться конкретным социальным благом, а также в некоторых случаях обращаться за защитой к компетентным органам в целях удовлетворения своих потребностей, не противоречащих общественным интересам и нормам права.

Таким образом, субъективное право – это то, что непосредственно гарантируется государством в лице его компетентных органов, а законный интерес – это явление, от права производное, заключающееся в стремлении субъекта отношений к обладанию определенным социальным благом способом, который не противоречил бы существующим в обществе правовым установкам. Законодательно закрепленным может быть только субъективное право, законный же интерес может лишь соответствовать данным установлениям, в то же время охватывая все многообразие потребностей и стремлений лич-

¹ См.: Ульянов А.В. Указ. соч.

ности. И если в частном праве социальные блага выступают для субъекта основной целью его деятельности и достигаются путем вступления в разнообразные правоотношения, то в публичном праве законные интересы могут реализоваться лишь при определенном взаимодействии с публичной властью в том или ином ее проявлении. И в этом, на наш взгляд, состоит основное отличие законных интересов в частном и публичном праве. Единство же законных интересов заключается в том, что как в частном, так и в публичном праве речь идет о возможности достижения определенных благ и возможности соответствующего поведения¹.

На современном этапе развития нашей страны объективно требуется повышение роли законных интересов в административно-правовом регулировании государственного управления общественных отношений в сфере потребительского рынка как в правотворческой, так и правоприменительной деятельности. При всем своем многообразии и в следствие невозможности их исчерпывающей формализации наиболее важные интересы потребителей должны находить свое отражение в нормативных актах в качестве законных интересов, обеспечивающих гарантированный доступ к конкретным потребностям в связи с личным материальным и духовным потреблением, а так же иметь соответствующую государственную и общественную защиту, а при особой значимости – закрепляться в форме субъективных прав потребителей. Не случайно Б.А. Райзберг, анализируя рассматриваемые нами общественные отношения, называет их совокупностью юридических норм и правил, ставящих своей целью защиту именно интересов потребителей², подчеркивая, что интересы потребителя – более емкое понятие, подлежащее правовому регулированию.

Если мы обратимся к Закону РФ «О защите прав потребителей», то увидим, что интересы потребителей (как личные интересы конкретных потребителей, так и интересы неопределенного круга потребителей, а так же публичные интересы) связаны с различными общественными отношениями³. Сам термин многократно употребляется в Законе, например, в его преамбуле и ст. 40, 44, 45, 46.

¹ В подтверждение данной позиции см.: Першин М.В. Частноправовой интерес: понятие, правообразование, реализация : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004.

² См.: Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Указ. соч. С. 258.

³ Подробнее о соотношении частных и публичных интересов см.: Гармаева М.А. Роль государства в обеспечении публичного интереса в страховании // Журнал рос. права. 2012. № 3; Суханов Е.А. О частных и публичных интересах в развитии корпоративного права // Журнал рос. права. 2013. № 1.

С нашей точки зрения, законные интересы характеризуются следующими признаками: по своей юридической природе они представляют собой не противоречащие праву признаваемые обществом потребности; существует правовая возможность их удовлетворения; они не опосредованы субъективными правами и юридическими обязанностями; охраняются законом¹.

В силу того, что законный интерес объективно не формализован как право, то и обычные, существующие механизмы охраны и защиты потребителей в данном случае неприменимы, необходима выработка особых мер и гарантий обеспечения реализации именно законных интересов, в том числе посредством возможности обращения за их защитой к компетентным государственным органам, в том числе и в суд. Учитывать при этом необходимо именно то, что закон предоставляет личности не меру юридической возможности – право, а лишь позволяет добиваться в рамках законности и имеющихся правовых средств своего интереса. В силу данной особенности, предполагающей правовую активность самой личности, государство, прежде всего, должно создать условия для существования законных интересов, не препятствовать им, в связи с этим обычные гарантии и способы защиты права являются неэффективными².

Рассматривая проблемы реализации права потребителя на государственную и общественную защиту его интересов, М.Ю. Челышев отмечает, что государство, прежде всего, обеспечивает правовое регулирование отношений с участием потребителей, имея целью охраны их интересов, кроме того, гарантирует возможность обратиться в уполномоченные органы за защитой и восстановлением нарушенного права. Таким образом, в действующем законодательстве о защите потребителей осуществляется не только правовое регулирование так называемых нарушенных, но и «нормальных» отношений с участием потребителей. Она в соответствии с традиционным представлением правовой науки о понятии «правовая охрана» состоит как в обеспечении восстановления нарушенных прав потребителей (собственно защита прав потребителей), так и в оформлении

¹ В подтверждение нашей позиции, например, см.: Малько А.В., Субочев В.В., Шериев А.М. Субъективные права, свободы и законные интересы как самостоятельные объекты охраны и защиты // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 1. С. 70; Зайцева О.В. Законные интересы личности как видовой объект преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина // Рос. юстиция. 2009. № 7.

² Подробнее см.: Пантелеев В.Ю. Безопасность в системе законных интересов личности: правовая природа и механизмы обеспечения // Проблемы права. 2013. № 5. С. 35–40.

правовых инструментов, позволяющих организовать реализацию прав потребителей в отсутствие правонарушения¹.

К гарантиям законных интересов следует отнести все те условия, которые в той или иной степени обеспечивают реализацию законных интересов потребителя, так или иначе способствуют этому. Под гарантиями реализации «законных интересов» следует понимать конкретные средства, которые делают возможной реализацию охраняемого законом интереса, без которых он осуществиться не сможет². В этой связи необходимо отметить, что административно-правовое регулирование отношений с участием потребителей, выстроенное на основе Закона РФ «О защите прав потребителей», закрепляет необходимость защиты именно интересов потребителей в конкретных правовых нормах, устанавливая систему органов и организаций по их защите на всех уровнях государственной и муниципальной власти с определением места и роли общественных объединений по защите интересов потребителей в этом механизме. Прежде всего, наиболее важной и основополагающей гарантией реализации законных интересов потребителя является их признание законодателем самостоятельным объектом правовой охраны, что является безусловной гарантией не только их существования, но и реализации. Кроме того, к числу общих гарантий реализации законных интересов потребителя следует отнести экономические, политические и организационные гарантии.

Экономические гарантии связаны с материальными условиями и экономическими предпосылками, создаваемыми государством для реализации законных интересов потребителей. Если государство в силу ограниченности материальных ресурсов и постоянной нехватки бюджетных средств не способно осуществить конкретные меры поддержки потребителей, осуществлять финансирование правоохранительных органов в требуемом объеме, то эффективная гарантия реализации законных интересов потребителей невозможна. Политические гарантии – это факторы, формирующие определенное отношение общества, господствующую, стойкую убежденность всех граждан, предпринимателей, различных организаций, предприятий и органов власти в необходимости уважительного отношения и беспрекословного соблюдения прав и законных интересов потребителей, а также нетерпимое отношение к их нарушениям. Организационные га-

¹ Подробнее см.: Чельшев М.Ю. Закон РФ «О защите прав потребителей»: необходимость совершенствования отдельных положений // Юрид. мир. 2009. № 2.

² См., например: Малько А.В., Субочев В.В., Шериев А.М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. М., 2010.

рантии выражаются в том, что имеется система государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, целью которых являются реализация законных интересов потребителей. Организационные гарантии заключаются в необходимых действиях, мероприятиях соответствующих органов и должностных лиц, которые способствуют этой реализации. Так, граждане вправе объединяться на добровольной основе в общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы), которые могут проводить независимую экспертизу качества, безопасности товаров (работ, услуг); осуществлять общественный контроль за соблюдением прав и законных интересов потребителей и направлять в орган государственного надзора и органы местного самоуправления информацию о фактах нарушений прав потребителей; распространять информацию о правах потребителей и о необходимых действиях по защите этих прав и интересов.

Кроме того, можно выделить отдельно информационные гарантии реализации законных интересов потребителей. Так, в соответствии со ст. 9–11 Закона РФ «О защите прав потребителей» потребитель вправе потребовать предоставления необходимой и достоверной информации о товаре и его свойствах, об изготовителе (исполнителе, продавце), режиме его работы и реализуемых им товарах (работах, услугах), а изготовитель (исполнитель, продавец) обязан довести такую информацию. Если потребителю не предоставлена возможность незамедлительно получить информацию о товаре (работе, услуге), он вправе отказаться от сделки и потребовать от продавца (исполнителя) возмещения убытков. Данные гарантии обусловлены спецификой рассматриваемых нами общественных отношений, представляющих собой довольно сложное переплетение экономических, технических (технологических), культурных и других отношений. Как отмечает М.Ю. Челышев, для того, чтобы потребителю реализовать свои интересы, связанные с потреблением, необходимо быть «информационно подкованным» на довольно высоком уровне. Причем то состояние информационной обеспеченности, которое гарантирует современное законодательство о защите потребителей, не всегда позволяет достичь нужной степени защищенности гражданина. Примером может служить информирование потребителя о составе продовольственного товара с использованием специальной терминологии, не вполне понятной рядовому потребителю, – химических формул и

др., – вследствие чего формально законодательное требование об информировании потребителя о составе продукта соблюдено, а фактически – нет¹.

Особое место занимают юридические гарантии, под которыми обычно понимают специально установленные законом средства непосредственного обеспечения правомерности поведения субъектов общественных отношений, их прав и свобод. Такими гарантиями применительно к охране прав потребителей являются особые условия и специальные механизмы, установленные правовыми нормами и направленные на обеспечение приоритета охраны интересов потребителей в отношениях с изготовителями и продавцами товаров, а также исполнителями работ и услуг. К правовым средствам защиты интересов потребителей можно отнести принципы права, презумпции, меры ответственности и меры защиты, способы защиты и меры оперативного воздействия, субъективные права и юридические обязанности, льготы и поощрения, запреты и наказания и т.д. По своей сути юридические гарантии – это закрепленные правом способы обеспечения законных интересов потребителей, отражающие весь известный науке спектр правовых феноменов, посредством которых решаются экономические и социальные задачи, регламентируются и защищаются субъективные права, гарантируется реальное исполнение юридических обязанностей. Среди юридических гарантий важнейшей является возможность судебной защиты законных интересов потребителей, которая обусловлена ч. 1 ст. 46 Конституции РФ, закрепляющей за каждым право на судебную защиту. Как мы уже отмечали, целевая направленность законодательства о защите потребителей состоит в создании дополнительных правовых гарантий соблюдения прав и интересов граждан-потребителей, находящихся в неравном положении с контрагентами с учетом экономических условий, уровня образования и информированности, правовой грамотности, материальных возможностей и т.п. Оно призвано обеспечивать равенство и паритет не только при формировании прав и обязанностей в данных правоотношении, но и при установлении мер ответственности и защиты при совершении правонарушения. Важнейшая цель юридических гарантий – обеспечить доступную и равную защиту для непрофессиональных граждан-потребителей как стороны экономически более слабой и

¹ Подробнее об этом см.: Чельшев М.Ю. О формировании концепции развития законодательства о защите прав потребителей // Сфера услуг: гражданско-правовое регулирование : сб. ст. М., 2011. С. 48.

незащищенной¹. Цель защиты более слабой стороны правоотношений достигается посредством внесения публичного начала в гражданско-правовое регулирование. Механизм защиты прав потребителей включает не только гражданско-правовые средства, но и публично-правовые инструменты, особое значение среди которых отводится судебной и административной защите потребителей.

С целью повышения гарантий реализации права потребителя на судебную защиту, потребители по искам, связанным с нарушением их прав, в соответствии со ст. 333.36 НК РФ, освобождаются от уплаты государственной пошлины, если цена иска не превышает 1 млн рублей. Той же цели – повышению гарантий судебной защиты интересов потребителей – служит возможность обращаться за защитой своих интересов не только в суды общей юрисдикции, но и в третейские суды, что следует из содержания ст. 1 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации»², однако подобная практика не нашла широкого распространения.

Реализуя данное конституционное положение, Закон РФ «О защите прав потребителей» вводит специфическое, особое процессуальное средство защиты – иск о защите интересов неопределенного круга потребителей, в связи с чем мы можем говорить о существовании законного интереса без его принадлежности к определенной личности и нарушением субъективных прав конкретных лиц. Таким образом, интересы неопределенного круга потребителей выступают в роли самостоятельного объекта государственной и общественной защиты. В правоприменительной практике считается возможным предъявление исков в защиту интересов неопределенного круга лиц лишь при невозможности индивидуализировать, пересчитать многочисленных лиц, чьи права и интересы нарушаются.

При этом все же следует разграничивать «интересы неопределенного круга лиц» и «публичные (общественные) интересы», а так же иные схожие категории. Общественные интересы – это интересы, значимые для общества в целом и больших социальных групп³. Это типичные интересы, которые разделяют целые социальные группы, удовлетворяют их личные потребности и одновременно обеспечивают устойчивое функциони-

¹ В подтверждение данной позиции подробнее см.: Яковлев В.Ф. О функциях гражданского права // Развитие основных идей Гражданского кодекса России в современном законодательстве и судебной практике : сб. ст., посвящ. 70-летию С.А. Хохлова / под ред. С.С. Алексеева. М., 2011.

² См.: СЗ РФ. 2002. № 30. С. 3019.

³ См.: Гукасян Р.Е. Сочетание личных, групповых и общественных интересов в правовом регулировании // Р.Е. Гукасян. Избранные труды по гражданскому процессу. М., 2008. С. 217.

рование общества в целом. Общественные интересы, отраженные в объективном праве, то есть получившие правовую охрану, следует именовать публично-правовыми или публичными. При этом не всякие интересы, принадлежащие многочисленным субъектам получают именно правовую охрану, оставаясь защищенными на уровне норм морали и т.п.¹. Таким образом, интересы потребителей мы можем считать разновидностью публичных интересов, обеспечение и защита которых является обязанностью именно государства, что и декларируется в Законе РФ «О защите прав потребителей».

Как известно, защита прав потребителей может осуществляться пятью основными способами: самозащита права, изменение или прекращение, взыскание убытков, неустойки, компенсация морального вреда. Взаимосвязь всех этих способов подтверждена и судебной практикой. Как правило, возмещение убытков, взыскание неустойки и компенсация морального вреда реализуются в судебном порядке и являются в данном случае дополнительными способами защиты нарушенного права. Основной же способ защиты прав и охраняемых законом интересов потребителей – прекращение или изменение правоотношения. На наш взгляд, перечисленные способы можно применить и в рамках защиты законных интересов потребителей. Таким образом, защита интересов потребителей может осуществляться в различных формах, различными средствами и различными субъектами: в результате деятельности судебных органов, при осуществлении государственного надзора уполномоченными органами власти и др. Однако основной способ защиты интересов – прекращение нарушений законных интересов потребителя. Это достигается либо путем принуждения к исполнению обязанностей (например, прекратить нарушения ст. 9 Закона, выразившиеся в непредоставлении информации о наименовании, месте нахождения продавца, режиме его работы, и обязать разместить указанные сведения в месте торговли), либо путем запрета совершения определенных действий (например, прекратить нарушение ст. 5 Закона, выразившееся в продаже товара с истекшим сроком годности)².

Согласно смыслу действующего законодательства о защите потребителей изменение или прекращение правоотношений как способ защиты права должны реализоваться

¹ См.: Ченцов Н.В. Защита государственных интересов в гражданском судопроизводстве : (теорет. проблемы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1990. С. 8.

² Подробнее см.: Самсонова М.В. Защита интересов в гражданском судопроизводстве (на примере дел о защите прав потребителей) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 9. С. 31–38.

в добровольном порядке¹. Однако прямое указание на это обстоятельство в Законе отсутствует. Добровольность удовлетворения требований непосредственно касается только неустойки (п. 5 ст. 13 Закона). Однако добровольность упоминается и в п. 6 ст. 13 Закона: при удовлетворении судом требований потребителя, установленных законом, суд взыскивает с изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) за несоблюдение в добровольном порядке удовлетворения требований потребителя штраф в размере 50 % от суммы, присужденной судом в пользу потребителя. Таким образом, на наш взгляд, законодатель занял прогрессивную позицию, стимулируя досудебный порядок урегулирования споров с потребителем.

В зависимости от того, чьи интересы защищаются (конкретных граждан-потребителей или неопределенного круга потребителей), установлена различная процедура государственной защиты интересов различных категорий потребителей. Так, защита законных интересов неопределенного круга потребителей представляет собой особый институт, имеющий своей целью в большей степени защиту общественных интересов, то есть занимает промежуточное положение между защитой в рамках гражданских правоотношений и публичными правоотношениями, что и обуславливает особый, самостоятельный механизм реализации (о чем мы говорили выше). Так, уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей и потребительского рынка (его территориальные органы), органы местного самоуправления, общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы) обеспечивают государственную, муниципальную и общественную защиту по искам, предъявляемым в интересах потребителя, группы потребителей, неопределенного круга потребителей и освобождаются от уплаты государственной пошлины (пп. 13 п. 1 ст. 333.36 НК РФ).

Кроме того, формы участия в судебной защите потребителей уполномоченного федерального органа исполнительной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов) существенно различаются. Согласно положениям пп. 7 п. 4 ст. 40, ст. 44 и п. 2 ст. 45 Закона РФ «О защите прав потребителей» в их взаимосвязи с положениями ч. 1 ст. 46 ГПК РФ уполномоченный

¹ См., например: Богдан В.В. Изменение и прекращение гражданского правоотношения как способ защиты прав потребителей: баланс интересов // Гражданское право. 2012. № 3. С. 6–8.

государственный орган, органы местного самоуправления, общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы) вправе обращаться в суд с заявлениями в защиту прав потребителей (группы потребителей). Если органы местного самоуправления, общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы) обращаются с заявлением в защиту прав потребителя, то в случае удовлетворения иска суд присуждает в их пользу пятьдесят процентов от суммы штрафа, взысканного на основании пункта 6 статьи 13 Закона РФ «О защите прав потребителей», что принципиально отличает их от уполномоченного органа, изначально не имеющего никакого собственного материального интереса в исходе инициированного им судебного разбирательства.

Особенностью государственной защиты интересов является государственная и общественная защита интересов неопределенного круга потребителей. Так, согласно нормам ст. 46 Закона РФ «О защите прав потребителей» вступившее в законную силу решение суда о признании действий изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) противоправными в отношении неопределенного круга потребителей, обязательно для суда, рассматривающего иск конкретного потребителя о защите его прав, возникших вследствие наступления гражданско-правовых последствий неправомерных действий изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера), в части вопросов о том, имели ли место такие действия и совершены ли они данным изготовителем (исполнителем, продавцом, уполномоченной организацией или уполномоченным индивидуальным предпринимателем, импортером). Подтверждая эту особенность, В.В. Ярков отмечает, что такой иск позволяет каждому отдельно взятому потерпевшему, в случае, если действия ответчика признаны противоправными, эффективно защитить свои интересы личным иском, таким образом, они позволяют защитить как коллективный интерес потребителей, так и всю совокупность их частных интересов¹. При удовлетворении иска в защиту неопределенного круга потребителей суд обязывает правонарушителя довести в установленный судом срок через средства массовой информации или иным способом до сведения потребителей решение суда. По смыслу данного правила, прямо установленно-

¹ Подробнее см.: Ярков В.В. Групповой иск: краткий комментарий главы 28.2 КоАП РФ // Вестн. Высш. арбитражного суда РФ. 2010. № 9. С. 6–9; Тимофеев Ю.А., Ходькин Р.М., Ярков В.В. О проекте главы 38.1 ГПК «Рассмотрение дел о защите прав и законных интересов группы лиц» // Арбитр. и гражд. процесс. 2012. № 8.

го ст. 46 Закона РФ «О защите прав потребителей», вынесение вердикта о публикации решения такого рода является обязанностью суда¹. В случае неисполнения данного решения ответчиком обязательную его публикацию в СМИ с целью ознакомления общественностью осуществляет сам суд.

С учетом общественной значимости института защиты прав и законных интересов неопределенного круга потребителей ст. 46 Закона РФ «О защите прав потребителей» предусматривает преференции общественным объединениям потребителей (их ассоциациям, союзам), органам местного самоуправления в виде возмещения всех понесенных по делу судебных издержек, а также иных возникших до обращения в суд и связанных с рассмотрением дела необходимых расходов, в том числе расходов на проведение независимой экспертизы в случае подтверждения фактов нарушения обязательных требований к товарам (работам, услугам).

Подчеркивая приоритет обеспечения интересов потребителей, в рамках рассматриваемых нами отношений, в подтверждение нашей позиции, А.Е. Шерстобитов указывает на то, что их охрана выходит далеко за рамки гражданского права и носит комплексный характер², а наличие частноправовых и публично-правовых начал в правоотношениях с участием потребителей объективно исходит из структуры законодательства о защите потребителей. В свою очередь М.Ю. Чельшев характеризует данные отношения как межотраслевую область правового регулирования, обладающую взаимосвязанными гражданско-правовой и публично-правовой составляющими (чем подтверждает нашу концепцию комплексного регулирования отношений в сфере потребительского рынка), в связи с этим перспективным направлением развития правового регулирования в данной сфере он видит совершенствования внесудебного (административного) порядка защиты потребителей, его унификацию, четкое определение круга органов административной защиты, а также принятие единого Типового административного регламента рассмотрения обращений потребителей³.

Таким образом, проанализировав понятие «законные интересы», его нормативное содержание, лингвистическое, доктринальное и нормативное толкование, мы определя-

¹ В подтверждение нашей позиции см.: п. 53 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей».

² См. подробнее: Шерстобитов А.Е. Юридические гарантии охраны прав потребителей в договорных отношениях. С. 29–46.

³ См.: Чельшев М.Ю. О формировании концепции развития законодательства о защите прав потребителей // Сфера услуг: гражданско-правовое регулирование : сб. ст. М., 2011. С. 48.

ем многообразные интересы потребителей, связанные с материальным и духовным потреблением, как один из элементов его правового статуса, как составную часть общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, выполнения услуг (работ), защиты интересов, прав, жизни, здоровья и безопасности потребителей, тем самым расширив рассматриваемые общественные отношения. Кроме того, мы считаем необходимым исключить из названия Закона РФ «О защите прав потребителей» термин «прав» как несоответствующий кругу регулируемых этим актом правоотношений (так как, помимо прав, закон гарантирует и защиту интересов потребителей) и предлагаем сформулировать как «защиту потребителей», что соответствует определению норм международного права и законодательства стран с развитой экономикой и правовой системой. Целям более эффективной защиты нарушенных законных интересов могло бы служить расширение административно-правовых способов защиты законных интересов потребителей.

Реализация наших предложений и дальнейшее последовательное его развитие цивилизованных основ правового регулирования отношений с участием потребителей, начало которому было положено еще на этапе становления нарождающихся рыночных отношений, позволит гармонично сбалансировать интересы потребителей с интересами предпринимателей и получить цельный комплекс системообразующих правовых норм на основе административно-правовых средств.

4.3. Особенности административно-правового регулирования оказания услуг, выполнения работ в сфере потребительского рынка

Рассматривая ранее понятие потребительского рынка и определяя его структуру, мы указывали, что оказание услуг потребителям является значимым элементом этих отношений, наряду с производством и продажей товаров, выполнением работ и т.д. Повышенное внимание к современному правовому регулированию отношений по оказанию услуг потребителям вызвано политическими, социально-экономическими и правовыми преобразованиями, происходящими в нашей стране. Как показывает государ-

ственная статистика, доля этих услуг в сфере потребительского рынка велика и стремительно развивается как по объемам, так и по динамике ежегодного роста (так за последние пять лет объем оказания платных услуг вырос более чем в пять раз)¹.

Рассматривая комплексный характер законодательства в сфере потребительского рынка, мы отмечали, что данные общественные отношения регулируются нормами конституционного, административного, уголовного, муниципального, гражданского и другими отраслями российского права. Это в полной мере относится и их подсистеме, связанной с предоставлением услуг населению.

Согласно Закона РФ «О защите прав потребителей» эти общественные отношения регулируются данным законом, ГК РФ, а так же принятыми в соответствии с ними другими законодательными актами. Другими федеральными законами («Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»², «О банках и банковской деятельности в РФ», «Об образовании в Российской Федерации», «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», «О рекламе», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»³, «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» и др.) определены другие услуги, предоставляемые потребителям.

Огромный вклад в исследование правового регулирования данных отношений внесли известные ученые, включая С.С. Алексеева, А.В. Баркова, Н.А. Барина, М.И. Брагинского, В.С. Белых, В.В. Витрянского, О.С. Иоффе, Н.В. Козловой, А.Ю. Кабалкина, Ю.Х. Калмыкова, О.А. Красавчикова, В.В. Левого, В.В. Кванину, В.П. Мозолина, В.А. Ойгензихта, Е.А. Суханова, Л.В. Санникову, Ю.К. Толстого, А.А. Пушкина, Л.Ф. Фархутдинова, А.Е. Шерстобитова, Е.Д. Шешенина, М.Ю. Чельшева, Л.В. Щенникову, В.Ф. Яковлева, В.А. Язева и многих других.

Несмотря на отрицание исследований в этой области общественных отношений в сфере потребительского рынка отдельными учеными⁴, и в Российской Империи (например, Д.И. Мейер, Г.Ф. Шершеневич⁵), и в РСФСР (например, Н.А. Барин⁶, А.Ю. Ка-

¹ См.: Российский статистический ежегодник, 2012. С. 543–548.

² СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

³ СЗ РФ. 2006. № 31, ч. 1. Ст. 3448.

⁴ См.: Райлян А.А. Указ. соч. С. 16–21.

⁵ См.: Шершеневич Г.Ф. Наука гражданского права в России; Мейер Д.И. Указ. соч.

⁶ См.: Барин Н.А. Указ. соч.

балкин¹) проводился научный анализ как различных категорий услуг, так и их правового регулирования. Так, А.Ю. Кабалкин, начиная с 50-х гг. XX в., провел ряд исследований по различным вопросам гражданско-правового обеспечения удовлетворения имущественных потребностей граждан, в том числе гражданско-правовым формам борьбы за качество продукции, охране жилищных прав граждан, гражданско-правовых форм товарно-денежных отношений, гражданско-правового регулирования сферы обслуживания. Продолжая исследование возмездных услуг с гражданско-правовых позиций, А.В. Барков, Е.А. Суханов, Л.В. Санникова, А.Е. Шерстобитов, Л.В. Щенникова и другие ученые провели исследование различных видов услуг и их частноправовой природы. Так, Л.В. Щенникова, рассматривая услуги как категорию гражданского права, отмечает необходимость дальнейшего развития комплексного правового регулирования в данной сфере, с одной стороны, многообразия услуг, а с другой – их единой универсальной правовой природы². А.Е. Шерстобитов, проводя исследование договора на обслуживание граждан, называет его основным правовым инструментом удовлетворения потребностей граждан³.

В литературе предлагается классификация видов договоров об оказании услуг⁴ на материальные и нематериальные. Материальные, в свою очередь, делятся на два вида: первый – подряд (результат – вещь), второй – перевозка, хранение (результат – действия с вещью). В нематериальные включаются договоры, в которых нет овеществленного результата, такие как поручение, комиссия, а также оказание медицинских и других услуг.

Ю.И. Андреев, исследуя правовую природу возмездных услуг, отмечал преобладающую в юридической литературе точку зрения о том, что возмездные услуги как объект гражданских прав не имеют вещественного результата, обладают свойством неосязаемости, трудностью обособления и неотделимостью от источника, синхронностью оказания и получения, несохраняемостью (моментальной потребляемостью)⁵.

Проблема включения различных услуг в общественные отношения в сфере потребительского рынка заключается в том, что согласно Закону РФ «О защите прав потребителей» в них входят возмездные услуги, связанные с личным, семейным, домашним и

¹ См.: Кабалкин А.Ю. Проблемы гражданско-правового регулирования отношений в сфере обслуживания : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1974.

² См.: подробнее: Щенникова Л.В. Указ. соч. С. 79–87.

³ Подробнее см.: Шерстобитов А.Е. Юридические гарантии охраны прав потребителей в договорных отношениях.

⁴ Подробнее см.: Гражданское право. Ч. 2 / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 1999. С. 538.

⁵ Андреев Ю.И. Указ. соч. С. 3.

иным потреблением. Однако анализ, проведенный нами ранее, показывает, что услуги в сфере образования, здравоохранения, культуры, коммунального хозяйства, транспорта, связи, и другие жизненно важные услуги, не связанные с предпринимательской деятельностью, относятся к материальному и духовному, то есть личному потреблению граждан.

Необходимость включения сферы услуг подсистемой в сферу потребительского рынка подтверждает и анализ практики рассмотрения судами дел о защите прав потребителей, данный в Постановлении Пленума Верховного Суда России от 29 сентября 1994 г. № 7: «К отношениям, регулируемым законом “О защите прав потребителей”, в частности, относятся отношения, вытекающие из договоров купли-продажи; имущественного найма, в т.ч. бытового проката; найма аренды жилого помещения; по ремонту жилищного фонда; обеспечению оборудованием; по обеспечению коммунальными услугами; перевозки граждан, их багажа и грузов; комиссии; хранение; из договоров оказания финансовых услуг, в т.ч. предоставление кредитов для личных бытовых нужд граждан, открытие и ведение счетов клиентов-граждан, осуществление расчетов по их поручению, услуги по приему от граждан и хранению ценных бумаг и других ценностей, оказание им консультационных услуг; и других договоров»¹. Данное нормативное толкование Закона РФ «О защите прав потребителей» указывает на необходимость рассмотрения основных понятий сферы потребительского рынка в широком смысле этих отношений, однако не дает точного перечня услуг, а так же разграничительных признаков объектов этой сферы.

В связи с тем, что общественные отношения сферы услуг, связанные с осуществлением личного, семейного, бытового и иного потребления гражданами, носят спорный характер, Пленум Верховного Суда РФ неоднократно ставил вопрос о практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей и в дальнейшем². Так, в Постановле-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 сентября 1994 г. № 7 «О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей».

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 января 1997 г. № 2 «О внесении изменений и дополнений в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 сентября 1994 г. № 7 “О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей” с изменениями, внесенными Пленумом Верховного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. № 6, от 25 октября 1996 г. № 10; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21 ноября 2000 г. № 32 «О внесении изменений и дополнений в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 сентября 1994 г. № 7 “О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей” с изменениями, внесенными Пленумами Верховного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. № 6, от 25 октября 1996 г. № 10, от 17 января 1997 г. № 2; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2001 г. № 11 «О внесении изменений и дополнений в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 сентября 1994 г. № 7 “О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей” с

нии Пленума Верховного Суда РФ от 17 января 1997 г. «О внесении изменений и дополнений в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 сентября 1994 г. № 7 “О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей” с изменениями, внесенными Пленумом Верховного Суда РФ от 25 апреля 1995 года № 6, от 25 октября 1996 года № 10» указывается, что в личные (бытовые) нужды потребителя-гражданина входят общественные отношения в области жилищно-коммунального хозяйства, финансово-кредитной, страховой, транспортной, и других областях оказания услуг населению «не связанных с извлечением прибыли»¹. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21 ноября 2000 г. № 11 «О внесении изменений и дополнений в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 сентября 1994 года №7 “О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей” с изменениями, внесенными Пленумами Верховного Суда РФ от 25 апреля 1995 года № 6, от 25 октября 1996 года № 10, от 17 января 1997 года № 2» дополняет перечень финансовых услуг, направленных на удовлетворение «личных, семейных, домашних и иных нужд потребителя» правоотношениями, возникающими по договору банковского вклада, предоставления кредита и некоторых других услуг, что, на наш взгляд, является неоднозначным, так как предполагает извлечение гражданином прибыли без занятия им предпринимательской деятельностью. При изменении норм Закона РФ «О защите прав потребителей», связанных с запретом на занятие предпринимательской деятельностью потребителем, Пленум Верховного Суда РФ № 17 от 2012 г., обобщая практику правоприменения норм закона, указывает, что «они сформулированы недостаточно ясно с использованием оценочных понятий, что допускает их неоднозначное толкование и применение», включает в них финансовые, социальные, медицинские услуги, а так же инвестиционные услуги, связанные с участием граждан в долевом строительстве жилых помещений и иных объектов недвижимости. В сферу регулирования рассматриваемых нами общественных отношений, он относит отношения, связанные с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями посреднических услуг на рынке сделок с недвижимостью (риэлтерские услуги, заключающиеся, в частности, в подборе вариантов объектов недвижимости для их последующей купли-продажи, аренды гражданами для целей, не связанных с пред-

изменениями, внесенными Пленумами Верховного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. № 6, от 25 октября 1996 г. № 10, от 17 января 1997 г. № 2, от 21 ноября 2000 г. № 32».

¹ Рос. юстиция. 1997. № 5. С. 56.

принимательской деятельностью, помощи в заключении указанными гражданами сделок по купле-продаже и иных сделок в отношении объектов недвижимости, организации продажи объектов недвижимости по поручению данных граждан). При этом он не включает в рассматриваемые нами отношения отдельные юридические и нотариальные услуги.

Необходимость постоянного нормативного толкования Закона еще раз показывает важность выработки единых подходов как в правотворчестве, так и в правоприменении юридических норм, как частного, так и публичного права. И с этой целью обратимся к нормам публичного и в первую очередь конституционного права. Так, в ст. 8 Конституции РФ гарантируется свободное перемещение услуг наравне с товарами и финансовыми средствами, а в ст. 74 Конституции РФ запрещается установление на территории РФ таможенных границ, пошлин, сборов и иных препятствий для свободного перемещения услуг, товаров и финансовых средств. Таким образом, нормами конституционного права закрепляется право граждан на свободное получение различных категорий услуг на территории Российской Федерации. Гражданский кодекс РФ в п. 3 ст. 1 воспроизводит положение ст. 8 Конституции РФ о свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств на территории РФ как необходимое условие единства экономического пространства страны. Содержание данной нормы права дополнено положением о возможности введения ограничений на перемещение товаров и услуг, однако оно может быть реализовано лишь в порядке осуществления государством властных полномочий с целью обеспечения безопасности общества и государства, защиту жизни и здоровья людей, охрану природы и культурных ценностей. Таким образом, государство гарантирует защиту не только интересов, прав, но и жизни, здоровья, безопасности граждан при получении различного вида услуг.

Давая классификацию различных видов услуг и анализируя нормы Главы 39 ГК РФ, Л.В. Щенникова указывает, что спектр «иных видов» услуг достаточно широк и требует как выработки обобщений, так и построения на их основе стройной системы обязательств по оказанию услуг¹. Д.И. Степанов, исследуя товары, работы и услуги с экономической точки зрения и как объекты гражданских прав, делает вывод о делении объектов имущественного оборота на три вида: товары, работы и услуги². Однако при

¹ См. подробнее: Щенникова Л.В. Указ. соч.

² И эту позицию, в частности, поддерживает Д.И. Степанов, см.: Степанов Д.И. Обязательство по оказанию услуг и его объект // Хозяйство и право. 2004. № 5. С. 3.

принятии ГК РФ законодатель для целей гражданского законодательства не ограничился подразделением всех объектов гражданских прав на товары, работы, услуги и уже в первой статье Кодекса (п. 3 ст. 1) упомянул о товарах, услугах и финансовых средствах. Ю.Б. Фогельсон, анализируя правовые позиции по данному вопросу А.И. Зенина, Е.В. Пупыниной, Л.А. Шашковой, Л.В. Санниковой, И.Е. Свеженцовой, В.В. Витрянского, А.В. Дашко, М.И. Брагинского, Г.Р. Гафаровой, предлагает расширенное толкование понятия услуги, «способной обеспечить индивидуальные и коллективные потребности участников гражданского оборота, включая иные любые нужды потребителя», в том числе и финансовые услуги, акцентируя, что «их нельзя отнести ни к предпринимательским, ни к потребительским»¹. Однако это не соответствует концепции Закона РФ «О защите прав потребителей», которая устанавливает особую защиту потребителей при любом потреблении не связанном с предпринимательскими целями.

Как мы уже указывали, на основании комплексного анализа законодательства Д.И. Степанов дает развернутое определение юридического понятия услуги как разновидности объектов гражданских правоотношений, которая представляет собой определенную правомерную операцию, то есть ряд целесообразных действий исполнителя, либо деятельность, являющуюся объектом обязательства, имеющую нематериальный эффект, неустойчивый вещественный результат либо овеществленный результат, связанный с другими договорными отношениями, и характеризующуюся свойствами осуществимости, неотделимости от источника, моментальной потребляемости, неустойчивости качества².

На наш взгляд, актуальность исследования понятия «услуги» как объекта имущественного оборота в настоящее время вызвано тем, что услуги стали одной из ведущих категорий, употребляемых законодателем, а также бурным развитием имущественных отношений, возникающих в связи с их оказанием. Несмотря на то, что понятие услуг является общим, оно толкуется по-разному в зависимости от обстоятельств его применения. Так, в соответствии со ст. 702 ГК РФ отличие услуги от «работы» состоит в том, что у нее имеется конечный результат, выраженный в материальной форме, который можно сдать (передать) заказчику, а ст. 703 Кодекса уточняется характер работ, выпол-

¹ См.: Защита прав потребителей финансовых услуг. С. 171–182.

² Степанов Д.И. Указ. соч. С. 29.

няемых по договору подряда: изготовление или переработка (обработка) вещи, либо другая работа с передачей ее результата заказчику.

В связи с отсутствием в ранее действовавшем законодательстве определения понятия «работа» государственный стандарт РФ (ГОСТ Р 50646-94) определил «работу» как «материальную услугу», в отличие от социально-культурных услуг, которые и представляют собой собственно услуги. Согласно упомянутому ГОСТу материальная услуга (то есть «работа» по ГК РФ) обеспечивает восстановление (изменение, сохранение) потребительских свойств изделий или изготовление новых изделий по заказам граждан, а также перемещение грузов и людей, создание условий для потребления. Исследуя данную проблему, Я.Е. Парций указывает, что к «работе» могут быть отнесены бытовые работы, связанные с ремонтом и изготовлением изделий, жилищно-коммунальные услуги, услуги общественного питания, транспорта и др. В связи с этим следует отметить, что некоторые объекты регулирования, для которых устанавливаются обязательные требования (хранение, перевозка, утилизация продукции), по своей правовой природе в соответствии с ГК РФ представляют собой услуги, но услуги, результат которых имеет материальную форму (сохранение свойств продукции, ее перемещение) и связан с продукцией. В силу этого такие услуги следует отличать от работ и услуг, результат которых не имеет материально-вещественной формы и не связан с продукцией. Однако обязательные требования могут устанавливаться не только в отношении услуг, связанных с процессом производства продукции, процессом эксплуатации продукции (товаров), ее хранения, перевозки, реализации и утилизации, но также и в отношении услуг, результат которых не имеет материально-вещественной формы и не связан с продукцией. При оказании данных услуг, безусловно, существуют определенные риски, требующие установления соответствующих норм безопасности, которые могут носить только обязательный характер.¹

Несколько по другому подходит законодатель к определению данной сферы в п. 1 ч. 3 ст. 2 ГК РФ. Он понимает ее как подсистему (часть всей предпринимательской деятельности), то есть самостоятельной, осуществляемой на свой страх и риск, и направленной на получение прибыли от пользования имуществом продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установ-

¹ См.: Парций Я.Е. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О техническом регулировании» // Приложение к ежемесячному юридическому журналу «Хозяйство и право». 2003. № 8. С. 7.

ленном порядке. Причем если в сфере торговли между ГК РФ (ст. 454 ГК РФ) и Законом РФ «О защите прав потребителей» (ст. 4 Общих положений Закона РФ «О защите прав потребителей») почти нет расхождений в сфере по объектам регулирования, то в сфере оказания услуг и выполнения работ в этих правовых актах имеются разногласия и неточности в определении объектов регулирования.

Так, Закон РФ «О защите прав потребителей» определяет потребителя как гражданина, имеющего намерение заказать, либо заказывающего или использующего товары, работы, услуги исключительно для личных, семейных домашних и иных нужд. Но в ст. 779 ГК РФ они определяются как услуги в области связи, медицины, ветеринарии, аудиторские, консультационные, информационные услуги, услуги по обучению, туризму и иные. Причем если определение «потребитель» указывает, что гражданин производит действия по покупке товаров, приобретению услуг и работ, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, то в ст. 779 ГК РФ делается акцент на возмездном оказании услуг, то есть обязанности оплатить эти услуги. При этом услуги по перевозке, найму жилья, хранению, финансовые услуги входят в сферу оказания услуг, но регламентируются отдельными нормами ГК РФ.

В то же время мы отмечали множественность значений понятия «потребитель» – лицо или организация, потребляющие продукты чьего-нибудь производства. Определение в Законе РФ «О защите прав потребителей» «изготовителя» как организации или индивидуального частного предпринимателя, производящего товары для реализации потребителям, по нашему мнению, также расширяет сферу потребительского рынка, что особенно важно в установлении пределов регулирования. Расширяя данную позицию, А.Н. Гув предлагает включать в общественные отношения, рассматриваемые нами, и некоторые отношения между индивидуальными предпринимателями, ссылаясь на нормы ГК РФ¹, что, по нашему мнению, возможно, например, в рамках производственных отношений между изготовителем и реализаторами товаров.

При оказании услуг обычным физическим лицам (гражданам) коммерческими организациями, индивидуальными предпринимателями действуют принципы публичного договора, а также Закона РФ «О защите прав потребителей», направленные на защиту прав наиболее слабой стороны в договоре – гражданина (потребителя). Правовая приро-

¹ Гув А.Н. Комментарий к постановлениям Пленумов Верховного Суда Российской Федерации по гражданским делам. М., 2007. С. 205–207.

да публичного договора обязывает коммерческую организацию, действующую на рынке услуг и призванную по характеру своей деятельности оказывать соответствующие услуги каждому обратившемуся к ней, не отдавать предпочтение тому или иному лицу (заказчику), получать равную оплату за равную услугу. При этом отказ коммерческой организации (исполнителя услуги) при наличии возможности предоставить потребителю соответствующую услугу недопустим (ст. 426 ГК РФ). Необоснованное уклонение организации-исполнителя от заключения публичного договора дает возможность заинтересованной стороне обратиться в суд с требованием о понуждении заключить такой договор (п. 3 ст. 426, п. 4 ст. 445 ГК РФ).

Закон РФ «О защите прав потребителей» распространяется на отношения, возникающие между потребителями и исполнителями при оказании услуг, устанавливает дополнительные права потребителей на получение услуг надлежащего качества и безопасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды, на получение информации об услугах и об их исполнителях, просвещение, государственную и общественную защиту их интересов, определяет механизм реализации этих прав, содержит нормы о правах потребителя на безопасность услуги (ст. 7), на информацию об исполнителе услуги, о самой услуге (ст. 8); об ответственности исполнителя за ненадлежащую информацию такого рода, об ответственности исполнителя за нарушение прав потребителя (в виде возмещения убытков, взыскания неустойки (пени), штрафа, компенсации морального вреда) (ст. 13, 15–17); об ответственности за вред, причиненный вследствие недостатков услуги (ст. 14); последствиях нарушения исполнителем сроков оказания услуг (ст. 28); правах потребителя при обнаружении недостатков оказанной услуги (ст. 29); правах потребителя на расторжение договора об оказании услуги (ст. 32); порядке расчетов за оказанную услугу (ст. 37).

Рассматривая сферу услуг комплексно, необходимо отметить, что нормы публичного, в первую очередь административного права не дают конкретных квалифицирующих признаков разграничения сферы государственного управления и сферы потребительского рынка. Противоречивы и другие источники права, как относящиеся к полномочиям федеральных органов власти, органов власти субъектов РФ, так и органов местного самоуправления¹. С одной стороны, услуги, оказанные гражданам со стороны госу-

¹ См., например: Астахов П.А. Указ. соч. С. 127–128.

дарства и являющиеся его обязанностью, должны оказываться за счет средств соответствующих бюджетов, поэтому принятие нормативных актов по оказанию в этой области платных услуг государственными органами указывает на занятие ими предпринимательской деятельностью, что запрещено законом. С другой стороны, если исходить из положений Закона РФ «О защите прав потребителей», данные платные услуги могут быть отнесены к личным нуждам населения, не связанным с предпринимательской деятельностью, и, следовательно, могут относиться к правоотношениям в сфере потребительского рынка.

Во-первых, при регулировании нормами права общественных отношений в сфере потребительского рынка, необходимо относить к ним отношения в области торговли, оказания работ и услуг, в том числе в непроизводственных сферах. И наше мнение, в частности, подтверждает Б.М. Лазарев, включающий их в сферу потребительского рынка¹. Во-вторых, нужно исключить употребление тождественных, но не адекватных понятий (сфера товарного рынка, производство товаров и услуг и др.) в документах и нормативных актах, регулирующих данную сферу, и принять определение сферы потребительского рынка в широком смысле этого слова. В-третьих, при разграничении сфер государственного управления в сопредельных областях сферы потребительского рынка, целесообразно руководствоваться пониманием безвозмездного и возмездного оказания услуг.

И здесь наиболее проблемным вопросом административно-правового регулирования, безусловно, является оказание государственных и муниципальных услуг потребителям. Под услугами согласно ст. 779 ГК РФ понимаются определенные действия или совокупность действий (деятельность), совершаемых в интересах физического или юридического лица. Административные правоотношения имеют свою специфику, обусловленную их властной природой, так как в них преобладает не частный интерес, а публичный. Однако представляется, что если при реализации функций государственного органа преобладает интерес публичный, то при предоставлении этим же органом услуг значительно усиливается интерес частный, но реализуемый в публичных правоотношениях, поэтому часто рассматриваемые нами услуги называют «публичными». Договорное регулирование отношений не может быть применено в ситуации, где стороны находятся в

¹ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях : Комментарий. М., 1989. С. 251–252.

заведомо неравном положении без каких-либо механизмов компенсации для более слабой стороны. Примером публичной услуги может служить выдача личных документов, лицензий, разрешений, консультирование по налогообложению, осуществление регистрационных действий, предоставление права пользования публичными библиотеками, образовательные услуги, услуги информационного характера и др.¹

В этой связи Л.К. Терещенко считает что термин «публичные услуги» гораздо шире «государственных услуг», их могут оказывать и государственные, и негосударственные структуры, но главное, что их объединяет, – это заинтересованность общества в их выполнении, общественный интерес, социальная значимость. Кто будет выполнять такие услуги – вопрос зачастую для потребителя вторичный². На наш взгляд, действительно, термин «публичные услуги» включает в себя государственные и муниципальные услуги, а так же некоторые другие, связанные с выполнением публичных, социально значимых функций органами власти и управления, общественными организациями и т.д. И в подтверждение нашей позиции данные вопросы нами рассмотрены на примере норм международного права, ЕС и стран с развитой рыночной экономикой, например, Франции, Германии, Великобритании и США.

Необходимо отметить, что категория государственных и муниципальных услуг на законодательном уровне впервые появилась в Бюджетном кодексе Российской Федерации как услуги, оказываемые государственными и муниципальными органами, учреждениями и, в случаях, предусмотренных законом, иными юридическими лицами. Кроме того, в бюджетном законодательстве наряду с этим понятием так же используется термин государственные и муниципальные работы, при этом названные категории особо не разграничиваются и употребляются совместно. С публично-правовых позиций это терминологическое различие не является принципиальным, и возможно использование термина услуги в качестве обобщающего.

Категория государственных и муниципальных услуг в настоящее время понимается и как деятельность, отличная от реализации властных, прежде всего, контрольно-надзорных полномочий, и как практически вся деятельность государственного органа. Государственные и муниципальные услуги нередко рассматриваются как теоретико-

¹ В подтверждение нашей позиции см.: Тихомиров Ю.А., Чеснокова М.Д. Совершенствование организации управления и оказания публичных услуг // Журнал рос. права. 2005. № 3.

² См. подробнее: Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал рос. права. 2004. № 10.

правовая конструкция, близкая к функциям государства, то есть непосредственно воспроизводятся положения теории общественного договора, согласно которому государство находится в услужении у общества. Субъектом, получателем услуг, выступает конкретное, определенное и заинтересованное в их получении лицо. Таким образом, исходя из действующего правового регулирования, они представляют собой деятельность, которая осуществляется во всеобщем интересе, направлена на удовлетворение публично значимых потребностей частных лиц и должна быть обеспечена (гарантирована) государством.

И здесь, на наш взгляд, необходимо обратиться к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который определяет общественные отношения, регулируемые им, как возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия. По нашему мнению, развивая и углубляя правовое регулирование и устраняя неопределенности доктринального толкования, в ст. 2 Закона определяются основные понятия этого регулирования. Так, под государственной услугой понимается услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги. Под муниципальной услугой понимается услуга, предоставляемая

органом местного самоуправления, – деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований.

Таким образом, государственные и муниципальные услуги предоставляются заявителям на безвозмездной основе. Причем п. 5 ст. 4 Закона, определяя основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг, гарантирует доступность обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг различных категорий граждан, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья и т.д. В подтверждение данного подхода ст. 15, 16, 22, 23, 25, 28 и другие статьи Закона предусматривают иные дополнительные гарантии для лиц с ограниченными возможностями здоровья, лиц пожилого возраста, несовершеннолетних и других «особо слабых субъектов» при реализации государственных и муниципальных услуг. И, таким образом, согласно нашим правовым позициям, устанавливаются особые гарантии для категории в отношении «особо слабых субъектов» (согласно ранее данному нами определению), в сфере потребительского рынка.

Исходя из норм закона, заявитель – физическое или юридическое лицо, обратившись в органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, заплатив государственную пошлину, может получить их без дополнительной платы с учетом того, что расходы на предоставление этих услуг осуществляются за счет бюджета соответствующего уровня и в этом случае будет исключаться возмездность получения услуги потребителем и, таким образом, данные общественные отношения будут исключены из общественных отношений в сфере потребительского рынка. В то же время при определении требований к предоставлению государственных и муниципальных услуг в ст. 8, 9 Закона устанавливаются требования по взиманию платы с потребителей за предоставление государственных и муниципальных услуг. В случаях, предусмотренных федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, государственные и муниципальные услуги оказываются за счет средств заявителя впрямь до признания утратившими

силу положений федеральных законов, принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, в соответствии с которыми государственные и муниципальные услуги оказываются за счет средств заявителя. При этом в соответствии со ст. 14 Закона стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги предусматривает размер платы, взимаемой с заявителя при предоставлении государственной или муниципальной услуги, и способы ее взимания в случаях, предусмотренных федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами. Определяя в ст. 4 основные принципы оказания государственных и муниципальных услуг законодатель подчеркивает правомерность взимания с заявителей государственной пошлины за предоставление государственных и муниципальных услуг, платы за предоставление государственных и муниципальных услуг, платы за предоставление услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг и предоставляются организациями, определенными в ст. 1 Закона – субъектами данных правоотношений. Таким образом, подтверждается возмездность предоставления государственных и муниципальных услуг, что включает их в сферу потребительского рынка.

Анализируя нормы данного закона и принимаемых в соответствии с ним административных регламентов, А.В. Винницкий отмечает, что они сориентированы главным образом на регулирование услуг, предоставляемых государственными и муниципальными органами. Такие услуги он предлагает обозначить в качестве административных, по его мнению, они носят навязанный характер и основаны на использовании суверенных властных полномочий вне конкурентной среды (выдача лицензии, разрешения, государственная регистрация и т.п.), то есть отношения носят публично-правовой характер¹. При этом услуги, оказываемые государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное или муниципальное задание (заказ), не названы в качестве самостоятельных. Подавляющая часть услуг, оказываемых учреждениями и иными организациями на основе государственного

¹ Более подробно см.: Винницкий А.В. Институт публичных услуг в России: перспективы в контексте европейского опыта // Адм. и муницип. право. 2013. № 4. С. 299–308.

или муниципального задания либо заказа, не способна предоставляться в электронной форме, поскольку носит социальный характер и строится на непосредственном взаимодействии с потребителями услуг в рамках длящихся отношений, причем, как правило, с использованием специально приспособленных имущественных комплексов (медицинские обслуживание, образование и т.д.). Подобные услуги не составляют эксклюзивные функции публичной администрации, однако государство и муниципалитеты в рамках решения социальных задач обеспечивают и полностью или частично финансируют их предоставление силами подведомственных учреждений и иных привлеченных организаций¹. Граждане обращаются в государственные органы не за получением лично выгодных и необходимых благ, а в связи с получением документов или осуществлением в их отношении контрольно-надзорных и разрешительных действий. Данные действия обусловлены не интересом гражданина, а исполнением обязательств и являются вынужденными действиями. Если государство искусственно создает этот интерес посредством возложения на гражданина обязанностей или установления того или иного юридического факта, без которого не возникнут правоотношения, то можно говорить о навязанной, вынужденной услуге.

Рассматривая проблемы правового регулирования оказания публичных услуг А.Н. Костюков предлагает разграничивать государственные (муниципальные), общественные и публичные услуги. В этой связи к государственным (муниципальным) он предлагает относить бесплатные услуги, оказываемые уполномоченными услугодателями добровольно обратившимся заинтересованным лицам за счет ресурсов (бюджета) государства; под общественным понимаются бесплатные, адресованные всему обществу, неопределенному кругу лиц, за счет общественных фондов; услуги публичные – это общественно полезные услуги, оказываемые платно, при государственном ценообразовании². А.В. Нестеров выделяет такую особенность публичной услуги, как наличие регламентов, определяемых государством, и государственный надзор за их оказанием³.

Л.В. Санникова, рассматривая соотношение гражданско-правовых и государственных услуг, включает в них услуги гражданам и организациям в области образования,

¹ См.: Винницкий А.В. Публичная собственность. С. 485–490.

² Подробнее см.: Костюков А.Н. Проблемы правового регулирования публичных услуг в России // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сб. / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М., 2007. С. 1–8.

³ См.: Нестеров А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11.

здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами, при этом вид финансирования (бюджетное или частное) не должен влиять на правовую природу оказываемых услуг¹.

Н.В. Путило, отождествляя государственные и муниципальные услуги с «публичными», особо выделяет в их структуре «социальные услуги», которые являются неотъемлемым атрибутом современного социального государства. Публичные услуги в социальной сфере обусловлены социальными правами граждан и, как правило, соответствуют видам социальных обязательств государства. Социальные услуги, в его понимании, это все виды услуг в сфере реализации социальных прав, оплата которых полностью или частично производится за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов или средств государственных внебюджетных фондов². Л.К. Терещенко к социальным услугам относит такие услуги, которые реализуются в определенной сфере деятельности, в частности в здравоохранении, культуре, образовании, науке³. Таким образом, исходя из понимания публичных услуг, социальные услуги так же следует отнести к ним.

На наш взгляд, можно так же классифицировать государственные и муниципальные услуги в зависимости от сферы их оказания и потребления как услуги в области энергетики, транспорта и инфраструктуры, коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, культуры и др. С другой стороны, государство и общество обязаны предоставлять и защищать права и законные интересы граждан в таких областях как образование, здравоохранение, культура, что закреплено в нормах публичного и, прежде всего конституционного права, так ст. 41 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому охрану здоровья и медицинскую помощь, при этом медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

Доктринальное и нормативное разграничение объектов правового регулирования государственного управления в социально-культурной сфере и сфере потребительского

¹ См.: Санникова Л.В. Указ. соч.

² Подробнее см.: Путило Н.В. К вопросу о природе социальных услуг // Журнал рос. права. 2006. № 4; Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал рос. права. 2007. № 6.

³ Подробнее см.: Терещенко Л.К. Указ. соч.

рынка должно проводиться и в других областях, связанных как с материальным, так и духовным потреблением населения. Позицию автора о необходимости такого разграничения подтверждают И.Л. Бачило, Н.Г. Салищева, Е.В. Шорина, Е.А. Розенбаум, Л.А. Сергиенко, Н.Ю. Хаманева, И.С. Мелюхин¹, в области предоставления социальных услуг учреждениями и органами местного самоуправления – К.Ф. Шеремет, Л.В. Гильченко², в области охраны общественного порядка и обеспечения безопасности дорожного движения – А.Н. Харитонов, Ю.П. Соловей³, в области образования – В.И. Шкатулла⁴, Г.В. Астратова, Г.Е. Гермаидзе, В.В. Вертиль⁵, Л.Н. Борисова, С.Е. Чаннов⁶ и другие ученые, специалисты, практические работники системы образования.

Так, например, В.И. Шкатулла определяет право на образование как «естественное право человека на удовлетворение потребности в информации и образовании»⁷, которые он относит к первичным потребностям человека и, таким образом, подтверждает позицию диссертанта о возможности вхождения данных потребностей в сферу потребительского рынка. Г.В. Астратова, критикуя позицию А. Запесоцкого, который утверждает, что обучающийся не является потребителем, формулирует понятие «образовательная услуга» как основной вид образовательной деятельности образовательного учреждения, представляющего собой систему знаний, умений и навыков, которые используются в целях удовлетворения разнообразных образовательных потребностей личности⁸. Анализируя различные мнения ученых, Г. В. Астратова, Г. Е. Гермаидзе, В.В. Вертиль определяют образовательные услуги как особый вид информационных услуг, спецификой которых является приобретение образования как духовного блага, обогащающего жизнь человека, расширяющего сферу его интересов, жизнедеятельности, самореализации личности и определяющего его потенциал, отмечая особенности такой услуги как несохраняемость, усвоенность и некоторые другие свойства⁹.

¹ Мнения этих исследователей см.: О концепции развития системы исполнительной власти в Российской Федерации. С. 28–31.

² См.: Актуальные проблемы местного самоуправления (материалы круглого стола ИГиП РАН) // Государство и право. 1997. № 5. С. 37–42.

³ Соловей Ю.П., Харитонов А.Н. Административно-правовой контроль над преступностью. Омск, 1997. С. 22–23.

⁴ Шкатулла В.И. Право на образование // Государство и право. 1997. № 7. С. 5–11.

⁵ Астратова Г.В., Гермаидзе Г.Е., Вертиль В.В. К вопросу о специфике образовательных услуг в сфере профессионального образования // Изв. Урал. гос. экон. ун-та. 2003. № 6. С. 90–98.

⁶ Борисова Л.Н., Чаннов С.Е. Комментарий к Закону РФ «О защите прав потребителей». Постатейный. 2-е изд. М., 2008. С. 2–13.

⁷ Шкатулла В.И. Указ. соч. С. 5.

⁸ Астратова Г.В., Гермаидзе Г.Е., Вертиль В.В. Указ. соч. С. 90–91.

⁹ Там же. С. 92–97.

С целью окончательного разрешения этих проблемных вопросов обратимся к нормативному толкованию. Так, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» определяет общественные отношения, возникающие в сфере образования в связи с реализацией права на образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование. Закон закрепляет основные понятия в этой сфере. Под образованием понимается единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов. Под воспитанием понимается деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства. Под обучением понимается целенаправленный процесс организации деятельности обучающихся по овладению знаниями, умениями, навыками и компетенцией, приобретению опыта деятельности, развитию способностей, приобретению опыта применения знаний в повседневной жизни и формированию у обучающихся мотивации получения образования в течение всей жизни. В целях повышения качества предоставляемых образовательных услуг устанавливается единый государственный образовательный стандарт как совокупность обязательных требований к образованию определенного уровня и (или) к профессии, специальности и направлению подготовки, утвержденных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования. В нем определяется «потребитель образовательных услуг» – «обучающийся», то есть физическое лицо, осваивающее образовательную программу, а так же особо слабый потребитель – обучающийся с ограниченными возможностями здоровья – физическое лицо, имеющее недостатки в физическом и (или) психологическом развитии, подтвержденные психолого-медико-педагогической комиссией и препятствующие получению образования без создания специальных условий. Определяются так же виды образования: общее образо-

вание, направленное на развитие личности и приобретение в процессе освоения основных общеобразовательных программ знаний, умений, навыков и формирование компетенции, необходимых для жизни человека в обществе, осознанного выбора профессии и получения профессионального образования; профессиональное образование, направленное на приобретение обучающимися в процессе освоения основных профессиональных образовательных программ знаний, умений, навыков и формирование компетенции определенных уровня и объема, позволяющих вести профессиональную деятельность в определенной сфере и (или) выполнять работу по конкретным профессии или специальности; профессиональное обучение – приобретение обучающимися знаний, умений, навыков и формирование компетенции, необходимых для выполнения определенных трудовых, служебных функций (определенных видов трудовой, служебной деятельности, профессий); дополнительное образование – всестороннее удовлетворение образовательных потребностей человека в интеллектуальном, духовно-нравственном, физическом и (или) профессиональном совершенствовании.

Спецификой данных отношений является предоставление государством дополнительных гарантий, например стипендии, под которой понимается денежная выплата, назначаемая обучающимся в целях стимулирования и (или) поддержки освоения ими соответствующих образовательных программ, а так же другие выплаты. Кроме того, ст. 32–42 Закона определяется предоставление сопутствующих услуг: питание, обеспечение вещевым имуществом, предоставление мест в общежитии, транспортное обеспечение, охрана здоровья, психолого-педагогическая, медицинская и социальная помощь обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации.

Разграничивая вопрос оказания возмездных услуг, законодатель в ст. 53 Закона определил основания возникновения образовательных отношений, в том числе заключение договора об образовании, в том числе п. 3 и 5 ст. 54 Закона оказание платных образовательных услуг, в том числе за счет средств физических и юридических лиц (ст. 101 Закона). В данной статье организации, осуществляющие образовательную деятельность, вправе осуществлять указанную деятельность за счет средств физических и (или) юридических лиц по договорам об оказании платных образовательных услуг. При этом платные образовательные услуги представляют собой осуществление образовательной деятельности по заданиям и за счет средств физических и (или) юридических лиц по до-

говорам об оказании платных образовательных услуг, и не могут быть оказаны вместо образовательной деятельности, финансовое обеспечение которой осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, а доход от оказания платных образовательных услуг используется указанными организациями в соответствии с уставными целями.

Аналогичный подход мы предлагаем применить и при оказании государственных и муниципальных услуг в сфере здравоохранения. Так, в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» определяются общественные отношения в сфере охраны здоровья граждан, в том числе в ст. 2 Закона дается определение охраны здоровья граждан как системы мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического), характера, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи, под которой понимается комплекс мероприятий, направленных на поддержание и (или) восстановление здоровья и включающих в себя предоставление медицинских услуг. В ст. 4 Закона к основным принципам охраны здоровья относятся, в том числе, соблюдение прав граждан в сфере охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий; приоритет интересов пациента при оказании медицинской помощи; приоритет охраны здоровья детей социальная защищенность граждан в случае утраты здоровья ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления, должностных лиц организаций за обеспечение прав граждан в сфере охраны здоровья; доступность и качество медицинской помощи; недопустимость отказа в оказании медицинской помощи и ряд других. Этот же Закон дает понятие медицинской услуги как медицинского вмешательства или комплекс медицинских вмешательств, направленных на профилактику, диагностику и лечение заболеваний, медицинскую реабилитацию и имеющих самостоятельное законченное значение. Потребитель данных услуг определяется как пациент, то есть физическое лицо, которому оказывается медицинская помощь или которое обратилось за

оказанием медицинской помощи независимо от наличия у него заболевания и от его состояния. При этом согласно норм Закона каждый имеет право на медицинскую помощь в гарантированном объеме, оказываемую без взимания платы в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, а также на получение платных медицинских услуг и иных услуг, в том числе в соответствии с договором добровольного медицинского страхования.

Законодатель предусматривает получение платных медицинских услуг, и в соответствии со ст. 84 Закона, предоставляемых по желанию граждан при оказании медицинской помощи, а так же платных немедицинских услуг (бытовых, сервисных, транспортных и иных услуг), предоставляемых дополнительно при оказании медицинской помощи, при этом они оказываются пациентам за счет личных средств граждан, средств работодателей и иных средств на основании договоров, в том числе договоров добровольного медицинского страхования, такие услуги могут оказываться в полном объеме стандартов медицинской помощи либо по просьбе пациента в виде осуществления отдельных консультаций или медицинских вмешательств, в том числе в объеме, превышающем объем выполняемого стандарта медицинской помощи. И здесь в контексте оказания государственных и муниципальных услуг возникает понятие «сопутствующие услуги». Так, в соответствии с этим Законом право на охрану здоровья обеспечивается охраной окружающей среды, созданием безопасных и благоприятных условий труда, быта, отдыха, воспитания и обучения граждан, производством и реализацией продуктов питания соответствующего качества, качественных, безопасных и доступных лекарственных препаратов, а также оказанием доступной и качественной медицинской помощью и, таким образом, определяется взаимосвязь государственной защиты прав, интересов, жизни и здоровья, безопасности потребителей, безопасности качества товаров, работ и услуг, как единых общественных отношений в сфере потребительского рынка. Аналогичный подход реализован законодателем так же и в сфере образовательных и ряда других услуг, что мы рассмотрели выше.

Определяя круг общественных отношений в сфере потребительского рынка, необходимо отметить, что согласно ст. 2 Закона РФ «О защите прав потребителей» Правительство РФ обладает исключительными полномочиями по принятию нормативных актов для потребителя и продавца (изготовителя, исполнителя, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) правила,

обязательные при заключении и исполнении публичных договоров (договоров розничной купли-продажи, энергоснабжения, договоров о выполнении работ и об оказании услуг) и т.д. И поэтому, с целью включения услуг, предназначенных для личного, в том числе духовного и материального потребления человека к сфере потребительского рынка, обратимся к анализу этих постановлений.

Так, Постановлением Правительства РФ от 15 августа 1997 г. № 1025 «Об утверждении Правил бытового обслуживания населения в Российской Федерации»¹ определяются отношения между потребителями и исполнителями в сфере бытового обслуживания, перечень бытовых услуг, порядок оказания данных услуг (выполнения работ) исполнителями потребителям и их ответственность. Таким образом, нормативными актами Правительства РФ дополняются нормы Закона РФ «О защите прав потребителей», ГК и других нормативных актов.

Постановлением Правительства РФ от 23 мая 2006 г. № 307 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам»², в соответствии со ст. 157 Жилищного кодекса РФ, дается понятие «коммунальные услуги» – деятельность исполнителя коммунальных услуг по холодному водоснабжению, горячему водоснабжению, водоотведению, электроснабжению, газоснабжению и отоплению, обеспечивающая комфортные условия проживания граждан в жилых помещениях; «потребитель» – гражданин, использующий коммунальные услуги для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, определяются требования к предоставлению коммунальных услуг, права и обязанности потребителя и исполнителя. Таким образом, расширяется круг общественных отношений, связанных с личным бытовым потреблением, что подтверждает нашу позицию более широкого толкования сферы услуг и включение данного определения в Закон РФ «О защите прав потребителей». И здесь возникает проблема включения в государственные и муниципальные услуги, наряду с государственными и муниципальными органами, их предприятиями, управляющими компаниями и других организаций, например, товариществ собственников жилья. Так, в соответствии с положениями п. 2 ст. 291 ГК РФ товарищество собственников жилья является некоммерческой организацией, создаваемой и действующей в соответствии с законодательством. Кроме того, следует учесть вопрос правовой неопределен-

¹ СЗ РФ. 1997. № 134. Ст. 3979.

² СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2501.

ности «коммунальных услуг» как таковых ввиду их существования как бы в разрыве с базовыми правилами ГК РФ, который в рассматриваемом контексте является составной частью законодательства о защите прав потребителей (п. 1 ст. 1 Закона «О защите прав потребителей») и изначально определяет поставку жизнеобеспечивающих ресурсов как отношения по купле-продаже товаров (в частности, разд. 6 гл. 30 ГК РФ). При этом само понятие «коммунальные услуги» используется в ГК РФ только лишь в связи с правоотношениями по договору (социального) найма (п. 2 ст. 676 ГК РФ).

В этой связи существует проблема правоприменения правил ЖК РФ о «коммунальных услугах» при непосредственном управлении многоквартирным домом, когда жизнеобеспечивающие ресурсы поставляются гражданам без участия управляющих организаций и, как правило, на основании специальных законов, в том числе Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», Федерального закона от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» и др.

Например, газоснабжение жителей многоквартирного дома считается услугой в комплексе «коммунальных услуг». Их состав определен ч. 4 ст. 154 ЖК РФ и п. 2 «Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов», утвержденных постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 354. В то же время поставка газа гражданам, не пользующимся услугами управляющих организаций (включая ТСЖ и тому подобные организации), происходит по договору о поставке газа в соответствии с «Правилами поставки газа для обеспечения коммунально-бытовых нужд граждан», утвержденными постановлением Правительства РФ от 21 июля 2008 г. № 549, так как она происходит на основании договора купли-продажи газа.

Таким образом, единый вопрос поставки жизнеобеспечивающих ресурсов населению юридически решается по-разному, в рамках действия принципиально разных правовых актов. Особенно заметны различия такого рода на уровне многочисленных правил, утвержденных Правительством РФ в развитие положений жилищного законодательства и законодательства об энергоснабжении.

Аналогичные проблемы, связанные с защитой потребителей, возникли в связи учетом нарастающей динамики оказания услуг связи и в первую очередь подвижной радиотелефонной связи (общее число абонентских устройств подвижной радиотелефонной связи в Российской Федерации с 1995 по 2012 гг. возросло с 10 тыс. до 262 млн, а в рас-

чете на 100 человек возросло с 0,1 до 183,1¹). Так, в настоящее время предоставление услуг подвижной связи регулируется нормами ГК РФ, Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи», Законом РФ «О защите прав потребителей», Правилами оказания услуг подвижной связи², а также иными нормативными правовыми актами.

Анализ практики правоприменения показывает, что основными проблемными вопросами при осуществлении защиты потребителей услуг связи являются: рассмотрение претензии потребителя (абонента) исполнителем услуг (оператором связи) в срок, установленный п. 7 ст. 55 Закона «О связи», в шестьдесят дней со дня ее регистрации, тогда как ст. 31 Закона РФ «О защите прав потребителей» – в десятидневный срок; навязывание дополнительных платных услуг, одностороннее изменение операторами связи тарифов (тарифных планов), включение в договор на оказание услуг подвижной связи условий, ущемляющих права потребителя в нарушение требований ст. 16 Закона РФ «О защите прав потребителей».

Кроме того, очевидно, что в настоящее время положения Правил оказания услуг подвижной связи не учитывают в полной мере интересы абонентов при инициативном изменении оператором связи действующих тарифов, поскольку в качестве единственного способа извещения абонентов о введении новых тарифов пп. «д» п. 25 Правил предусматривает размещение сведений об этом в средствах массовой информации, причем без конкретизации их вида, наименования и так далее. Однако при отсутствии у абонента как императивной обязанности, так и объективной возможности осуществлять постоянный мониторинг всех средств массовой информации, данная норма является абсолютно бесполезной. Поэтому установление обязанности оператора связи уведомлять соответствующих абонентов об изменении применяемых тарифных планов в письменной форме, причем не менее чем за 30 дней до введения новых тарифов, позволило бы существенно ограничить злоупотребление операторами связи правом на одностороннее изменение одного из существенных условий договора, каковым является цена услуг.

Рядом нормативных актов включается оказание других услуг потребителям. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2005 г. № 222 «Об утверждении Правил оказания услуг телеграфной связи»³ утверждает Правила оказания услуг телеграфной

¹ См.: Российский статистический ежегодник, 2012. С. 495–503.

² Утверждены Постановлением Правительства РФ от 25 мая 2005 г. № 328, см.: СЗ РФ. 2005. № 22. Ст. 2133.

³ СЗ РФ. 2005. № 17. Ст. 1557.

связи, которые определяют основные понятия по оказанию этих услуг: «абонент» – пользователь услуги, с которым заключен договор об оказании услуги при выделении для этих целей абонентского номера; «адресат» – пользователь, которому адресуется телеграмма; «услуга телекс» – деятельность по установлению временного соединения для приема и передачи текстовых сообщений телеграфной связи между пользовательским (оконечным) оборудованием в сети Телекс; определяется общий порядок и условия оказания услуг телеграфной связи, права и обязанности оператора связи и пользователей. Отдельными разделами Правил регулируются порядок предъявления и рассмотрения оператором связи жалоб и претензий пользователей и ответственность сторон. Постановлением Правительства РФ от 6 июня 2005 г. № 353 «Об утверждении Правил оказания услуг связи проводного радиовещания»¹ утверждены Правила оказания услуг связи проводного радиовещания. Постановлением Правительства РФ от 6 августа 1998 г. № 898 «Об утверждении Правил оказания платных ветеринарных услуг»² утверждены Правила оказания платных ветеринарных услуг. Постановлением Правительства РФ от 11 апреля 2001 г. № 290 «Об утверждении Правил оказания услуг (выполнения работ) по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств»³ утверждены Правила оказания услуг (выполнения работ) по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств. Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2005 г. № 221 «Об утверждении Правил оказания услуг почтовой связи»⁴ утверждены Правила оказания услуг почтовой связи, а Постановление Правительства РФ от 26 апреля 1997 г. № 490 «Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации»⁵ определяет перечень, порядок этих услуг и т.д. Таким образом, согласно ГК РФ и Закона РФ «О защите прав потребителей» указанные нормативные акты включают эти услуги в сферу потребительского рынка.

Еще бóльшая неопределенность присутствует в указанных общественных отношениях по видам оказания личных услуг: информационных, консалтинговых, пользования интеллектуальной собственностью и др. Несмотря на имеющиеся как нормы гражданского права, так и нормы публичного права, регулирующие эти отношения в области

¹ СЗ РФ. 2005. № 24. Ст. 2372.

² СЗ РФ. 1998. № 33. Ст. 4012.

³ СЗ РФ. 2001. № 17. Ст. 1712.

⁴ СЗ РФ. 2005. № 17. Ст. 1556.

⁵ СЗ РФ. 1997. № 18. Ст. 2153.

интеллектуальной собственности, не разработанным остается законодательство по реализации, пользованию интеллектуальной собственностью и информацией, выполнению работ и оказанию услуг, безусловно, относящейся к сфере оказания возмездных услуг и, таким образом, являющейся подсистемой сферы потребительского рынка¹.

О проблемности включения различных возмездных услуг, связанных с материальным и духовным потреблением, свидетельствуют как исследования ученых и практиков², так и анализ государственной и общественной защиты потребителей³. В связи с этим обратимся к анализу оказания финансовых услуг потребителям. Так, согласно ГК РФ они входят в оказание возмездных услуг, но предположение, что гражданин может получить прибыль, противоречит нормам Закона РФ «О защите прав потребителей» и, таким образом, исключает их из регулируемых им общественных отношений. Однако данные отношения все-таки относятся к личным бытовым потребностям людей и они могут регулироваться соответствующими нормами публичного права, в том числе, например, КоАП РФ, другими административно-правовыми актами. Мы считаем, что в сфере предоставления финансовых услуг, в том числе доверения⁴ и управления своими ценными бумагами, акциями за плату юридическому или физическому лицам, имеющим официальное право и зарегистрированным в законном порядке, будет также являться подсистемой потребительского рынка, так как исходя из данных определений, один имеет намерение получить эту возмездную услугу, а другой – предоставить ее за плату. В подтверждение нашей позиции П.А. Астахов на основании изучения судебной практики предлагает рассмотреть возможность включения указанных услуг в общественные отношения, регулируемые Законом РФ «О защите прав потребителей», и отмечает, что они относятся к личным потребностям граждан и в настоящее время являются многочисленными и проблемными⁵.

В то же время, на наш взгляд, ряд финансовых и управленческих услуг, например, участие акционера тем или иным образом в управлении предприятием, в том числе и путем доверия лицу или кругу лиц права распоряжаться своими акциями, попадает в

¹ См., например: Защита прав на средства индивидуализации : метод. пособие / отв. ред. В.В. Горшков, В.Н. Лопатин. М., 2003. С. 127.

² См., например: Ларичев В.Д., Спиринов Г.М. Указ. соч. С. 10–12.

³ Так анализ обращений потребителей показывает, что 49 % нарушений связано с оказанием финансовых услуг, см.: Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году. С. 28–63.

⁴ Подробнее об этом см.: Кряжков А.В. Доверительное управление имуществом в России: формирование института и сферы применения // Государство и право. 1997. № 3. С. 22–31.

⁵ См.: Астахов П.А. Указ. соч. С. 96.

сферу предпринимательской деятельности, так как предполагает получение дохода, что исключает понятие «потребитель», не может быть включен в рассматриваемые нами правоотношения.

Еще одним проблемным вопросом по разграничению общественных отношений в сфере потребительского рынка и банковской, кредитно-финансовой деятельности является предоставление услуг кредитно-финансовыми организациями¹.

Анализируя практику применения законодательства о защите прав потребителей, Э.Г. Корнилов относит финансовые и страховые услуги к сфере потребительского рынка и указывает, что из-за неопределенности термина «личные (бытовые) услуги» в одних случаях «имели место правоотношения потребителей и исполнителей финансовых услуг, и суды рассматривали это как нарушение прав потребителей... в других же судах в возникших ситуациях истцов-вкладчиков потребителями не считали», и дело рассматривалось согласно норм ГК РФ². Аналогично различные аспекты оказания финансовых услуг потребителям рассмотрены А. Гейвандовым³, П. Яни⁴, А. Голубковым⁵ и др. Сложность определения правоотношений в области оказания этих услуг отмечает Ю. Свиринов⁶, сосредотачивая свое внимание на регулировании отношений при инвестировании гражданами строительства собственного жилья и включая их в сферу потребительского рынка.

Следует согласиться с Ю.Б. Фогельсоном, который, анализируя нормы международного права, под финансовыми услугами предлагает понимать банковские услуги, страховые услуги, услуги на рынке ценных бумаг, услуги по договору лизинга, услуги, оказываемые финансовыми организациями и связанные с привлечением и (или) размещением денежных средств юридических и физических лиц, то есть финансовое посредничество. В то же время, полемизируя с Н.Г. Семилютиной, А.Я. Курбатовым, Я.Е. Парций, А.М. Эрделевским и другими учеными, он не считает допустимым включать в финансовые услуги финансовое консультирование (консалтинговые услуги) и инвестиционные услуги, как обладающие признаками предпринимательской деятельностью,

¹ См., например: Борисова Л.Н., Чаннов С.Е. Указ. соч. С. 7.

² Корнилов Э.Г. Указ. соч. С. 13.

³ Гейвандов Я.А. Основы правового регулирования банковской системы в Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 6. С. 90.

⁴ Яни П. Бланкетные «экономические» статьи уголовного закона // Рос. юстиция. 1995. № 11. С. 46–47.

⁵ Голубков А.Ю. Правовое регулирование рынка ценных бумаг // Государство и право. 1997. № 2. С. 103–108.

⁶ Свиринов Ю. Инвестор или потребитель // Рос. юстиция. 1997. № 3. С. 36–37.

указывая, что было бы неверно применять к ним те же механизмы потребительской защиты, что и к деятельности по участию в привлечении и размещении денежных средств¹.

С целью уточнения этого вопроса обратимся к нормативному толкованию, которое понимает под финансовой предписывает понимать услугу, оказываемую физическому лицу в связи с предоставлением, привлечением и (или) размещением денежных средств и их эквивалентов, выступающих в качестве самостоятельных объектов гражданских прав (предоставление кредитов (займов), открытие и ведение текущих и иных банковских счетов, привлечение банковских вкладов (депозитов), обслуживание банковских карт, ломбардные операции и т.п.)², и таким образом подтверждает нашу позицию о включении всей подсистемы связанной с оказанием финансовых услуг в сферу потребительского рынка.

Учитывая важность вопроса инвестирования и финансовой поддержки строительства доступного жилья, а так же различные подходы доктринального толкования в его инвестирование гражданами, обратимся к исследованию этого вопроса. Для того чтобы определить возможность включения строительства жилья в правоотношения в сфере потребительского рынка обратимся к анализу норм частного права, регламентирующего эту деятельность. Так, в ГК РФ определяются несколько видов договора строительного подряда: бытовой (ст. 730), строительный (ст. 740), подряд на выполнение проектных и изыскательских работ (ст. 758), подрядные работы для государственных нужд (ст. 763). По договору бытового подряда подрядчик, осуществляющий соответствующую предпринимательскую деятельность, обязуется выполнить по заданию гражданина (заказчика) определенную работу, предназначенную удовлетворять бытовые и другие личные потребности заказчика, а заказчик обязуется принять и оплатить работу (ч. 1 ст. 730). В соответствии с ч. 2 ст. 730 этот договор является публичным, а согласно ч. 3 ст. 730 к отношениям по договору бытового подряда, не урегулированным ГК РФ, применяются Закон РФ «О защите прав потребителей» и иные правовые акты, принятые в соответствии с ним.

¹ Подробнее об этом см.: Защита прав потребителей финансовых услуг. С. 52–53, 190.

² См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 года № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей».

Как показывает практика, применение указанных норм, связанных с удовлетворением жилищных потребностей граждан, в настоящее время является одним из неразрешенных вопросов как правотворчества, так и правоприменения в сфере потребительского рынка. Отсутствие специального законодательства, которое бы регулировало отношения, связанные с долевым участием в строительстве, в течение длительного времени воспроизводило проблему незащищенности прав и законных интересов граждан, выступающих в роли дольщиков по договорам об участии в строительстве, чем нередко пользовались недобросовестные участники имущественного оборота. Привлекая денежные средства граждан, различные инвестиционные компании зачастую использовали их не по целевому назначению, а в случае их несостоятельности (банкротства) не завершенные строительством объекты включались в конкурсную массу, за счет которой удовлетворялись требования конкурсных кредиторов, а граждане-дольщики «теряли» свои деньги. Даже в случаях завершения строительства дольщики принуждались к внесению дополнительных платежей, либо оказывалось, что на одни и те же жилые помещения претендуют сразу несколько граждан или организаций.

С целью повышения эффективности административно-правового регулирования и обеспечения государственной защиты этой категории потребителей был принят Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»¹, особенность которого состоит в том, что к соответствующим отношениям, помимо данного Закона, подлежит применению законодательство о защите прав потребителей².

В связи с этим наиболее проблемным вопросом в сфере потребительского рынка, как показывает практика, является защита прав потребителей при приобретении жилья. При покупке, продаже, обмене недвижимости часто совершаются мошенничества, к основным видам которого можно отнести так называемые «пирамиды», когда деньги передаются за фактически несуществующее жилье, схема «двойной продажи», когда одна квартира может быть продана нескольким гражданам, продажа недвижимости, которая не подлежит отчуждению (малоимущие, недееспособные лица). В указанных случаях

¹ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

² См.: Витрянский В.В. Договор строительного подряда и иные договоры в сфере строительства // Хозяйство и право. 2005. № 7. С. 52.

деньги вернуть практически невозможно, так как мошенники изначально предоставляют поддельные документы, либо производят все действия через подставных лиц. Однако не уделяется должного внимания данной категории уголовных дел, которые возбуждаются по указанным фактам. Во многих случаях, рассматривая заявления граждан, правоохранительные органы ссылаются на то, что данные отношения – гражданско-правовые, и предлагают обратиться потерпевшим в суд. Гражданин, по нашему мнению, заключая данный вид договора, является в указанном случае потребителем, так как реализует свои потребности в жилье, и приобретает его для собственных нужд, и в таких случаях наличие нарушения права на жилище, предусмотренное ч. 1 ст. 40 Конституции РФ.

Таким образом, переходя к некоторым выводам, мы считаем, что к отношениям, возникшим в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, должны применяться положения законодательства о защите потребителей¹.

На наш взгляд, для того чтобы исключить нарушение прав и законных интересов потребителей при оказании этих услуг потребителям необходим комплекс нормативных актов регламентирующих, с одной стороны, оказание финансовых услуг, в том числе в области инвестирования гражданами собственных средств для строительства жилья, с другой – обеспечение гарантии государства об их сохранности путем определения кредитно-финансовых организаций, имеющих право использовать данные финансовые средства. И мы подтвердили эту позицию на примере международного права, ЕС и стран с развитой рыночной экономикой: Великобритании, ФРГ, США, Франции.

Особое значение имеет последовательная и системная работа по совершенствованию механизмов защиты потребителей жизненно-важных услуг, например, жилищно-коммунальных, имея в виду, что в ее основе в этой части должен лежать приоритет соответствующих норм Закона РФ «О защите прав потребителей» в части применения к жилищным отношениям по предоставлению коммунальных услуг и внесению платы за них, установления единообразных правил поставки энергетических и иных ресурсов населению. В целях эффективного осуществления в жилищной сфере государственного

¹ В подтверждение нашей позиции см.: Обзор практики разрешения судами споров, возникающих в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 04 декабря 2013 г.) // Бюл. ВС РФ. 2014. № 3, март. С. 15–16.

контроля (надзора) необходимо установление организационно-правовых основ координации органами государственной власти Российской Федерации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственный жилищный надзор¹.

С учетом огромного роста объема оказываемых туристических услуг возрастает важность повышения эффективности правового регулирования в данной сфере и совершенствования практики его применения. Применяя законодательство о защите потребителей к отношениям, связанным с оказанием туристических услуг, следует учитывать, что ответственность перед туристом и (или) иным заказчиком за качество исполнения обязательств по договору о реализации туристского продукта, заключенному турагентом как от имени туроператора, так и от своего имени, несет предприниматель (в том числе за неоказание или ненадлежащее оказание туристам услуг, входящих в туристский продукт, независимо от того, кем должны были оказываться или оказывались эти услуги), если федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации не установлено, что ответственность перед туристами несет третье лицо (ст. 9 Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности»). В целях обеспечения защиты потребителей в данной проблемной области рассматриваемых нами правоотношений – туристическом обслуживании – необходимо обеспечить эффективную реализацию законодательства, касающегося усиления ответственности туроператоров за исполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта, а также создания компенсационного фонда объединения туроператоров в сфере выездного туризма для оказания экстренной помощи туристам².

Учитывая значительный объем транспортных услуг, которые мы, безусловно, относим к сфере потребительского рынка, а так же многочисленных нарушений прав потребителей в данной сфере, правоприменение в сфере предоставления транспортных услуг многократно становились предметом научных исследований³. Однако правоприменитель постоянно сталкивается с проблемой обеспечения эффективной защиты потребителей из-за несогласованности федеральных законов друг с другом и игнорирова-

¹ В подтверждение нашей позиции см.: Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году. С. 144.

² В подтверждение нашей позиции о том, что действие Закона РФ «О защите прав потребителей» распространяется на правоотношения сторон договора об оказании туристических услуг, см.: Определение Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 51-В11-3 // Бюл. ВС РФ. 2011. № 12, дек.

³ См., например, в части некоторых видов транспортных услуг: Обзор судебной практики // Бюл. ВС РФ. 2014. № 3, март. С. 8–11; Определение Верховного Суда РФ от 23 сентября 2010 г. № КАС10-434 // Бюл. ВС РФ. 2011. № 10, окт.

ния приоритета основных федеральных кодифицированных актов по отношению ко всем иным правовым актам, содержащим общие или специальные нормы, прежде всего в области гражданских правоотношений. Отсутствие четкой иерархической соподчиненности специальных норм права общегражданским создает существенные затруднения для эффективного правоприменения в данной сфере. Данная проблема несогласованности правового регулирования обусловлена требованиями ст. 39 и 39.1 Закона РФ «О защите прав потребителей», определяющих, что правила оказания отдельных видов услуг, выполнения отдельных видов работ потребителям устанавливаются Правительством РФ, а иные нормативные акты должны им соответствовать.

На наш взгляд, те же подходы применимы к информационным и интеллектуальным услугам. Г.М. Спирин, В.П. Злотя, рассматривая проблемные вопросы применения законодательства, подтверждают позицию диссертанта о необходимости расширения сферы регулирования общественных отношений по защите интеллектуальной собственности с помощью норм публичного права, в том числе уголовного и административного¹. Нашу позицию подтверждают публикации других ученых и практических работников, разрабатывающих различные концепции оказания возмездных услуг в области информации и интеллектуальной собственности².

Так, по смыслу понятия «потребление для личных нужд» оказание услуг в области проведения развлечений, лотерей и игорного бизнеса подпадает под удовлетворение личных потребностей. Подтверждая это мнение, Б.А. Столбов³ включает в сферу бытового обслуживания игровой бизнес, социально-культурную сферу, оказание услуг в области шоу-бизнеса и зрелищных мероприятий. В то же время такое включение противоречит правовым нормам Закона «О защите прав потребителей», так как гражданин, отдыхая и развлекаясь, в том числе участвуя в лотереях, играх и т.д. может получить выигрыш или прибыль и согласно определению данного Закона не может быть потребителем.

В налоговом праве (ст. 364 НК РФ) под игорным бизнесом понимается предпринимательская деятельность, связанная с извлечением организациями или индивидуальными

¹ См.: Спирин Г.М., Злотя В.П. Административные меры в борьбе с аудиовизуальным пиратством. М., 2000. С. 18–24.

² См., например: Зубарев Л.В. Интеллектуальная собственность и свободное перемещение товаров // Государство и право. 1998. № 1. С. 66–78.

³ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях : Комментарий. М., 1989. С. 219.

ми предпринимателями доходов в виде выигрыша и (или) платы за проведение азартных игр и (или) пари, не являющаяся реализацией товаров (имущественных прав), работ или услуг. Правовому регулированию игр и пари посвящена ст. 1062 ГК РФ, которой предусмотрено, что требования граждан и юридических лиц, связанные с организацией игр и пари или с участием в них, не подлежат судебной защите, в частности, требования, адресованные проигравшему участнику или организатору, о выплате выигрыша и требования, адресованные участнику, о внесении платы за участие в розыгрыше, что предполагает возмездность оказания данных услуг. М.И. Брагинский, анализируя общественные отношения в сфере оказания игорных услуг на основе изучения зарубежного опыта, отмечает, что данные общественные отношения являются предпринимательской деятельностью и не могут обеспечиваться правом на судебную защиту в соответствии с Законом «О защите прав потребителей»¹.

Нет однозначного суждения и по предоставлению услуг в области обеспечения безопасности граждан, частной детективной и охранной деятельности, хотя, по нашему мнению, основанном на определении потребления, они, безусловно, входят в нее подсистемой. На сегодня нет четкого разграничения сферы этих услуг от оказания помощи в охране общественного порядка и общественной безопасности органами внутренних дел за плату, например, при проведении различных массовых, культурных и спортивных мероприятий. Позицию диссертанта, в частности, подтверждают Г. Крылов и В. Осин², П.А. Астахов³, которые указывают на необходимость уточнения понятия детективных и охранных услуг, их видов, и в зависимости от соответствия их нормам российского законодательства включения их в «потребительские услуги». При этом следует разграничивать обеспечение безопасности потребителя, безопасности и качества товаров, работ и услуг, от отношений по оказанию услуг в области безопасности, имеющие признаки извлечения прибыли, предпринимательской деятельности, где сама безопасность является предоставляемой услугой и на которые распространяется действие норм законодательства о защите потребителей, что мы проанализировали выше, исследуя вопросы безопасности потребителя.

¹ См.: Брагинский М. Правовое регулирование игр и пари // Хозяйство и право. 2004. № 12. С. 9.

² См.: Крылов Г., Осин В. Деятельность частных охранников и детективов требует современной основы // Рос. юстиция. 1997. № 6. С. 35–36.

³ См.: Астахов П.А. Указ. соч. С. 102.

Анализируя сказанное выше, необходимо отметить, что систематизация и кодификация нормативных актов на основе ранее принятых норм права о регулировании общественных отношений в сфере торговли и оказания услуг устарели и требуют обновления. Таким образом, на наш взгляд, сфера потребительского рынка включает как сферу производства и торговли товарами, так и сферу оказания услуг, выполнения работ, сферу обеспечения общественной, экономической, продовольственной экологической и других видов национальной безопасности, безопасности и качества товаров, работ и услуг и ряд других областей, связанных с обеспечением материальных и духовных потребностей населения, и это требует переработки норм и других нормативных актов как федерального, так и уровня субъектов РФ. Объединяя смысловую терминологию с понятиями «потребитель», «исполнитель услуг, работ», «услуга», «работа», «сфера услуг», данными в ГК РФ, КоАП РФ, Законе РФ «О защите прав потребителей» и других нормативных актах, можно сделать вывод, что «сфера услуг» входит подсистемой в сферу потребительского рынка как общественные отношения в области оказания возмездных услуг и выполнения работ, связанных с любым личным материальным и духовным потреблением, в том числе в области образования, культуры, отдыха, развлечений, связи, транспорта, медицины, финансовых, страховых и других услуг, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

В соответствии с проведенным исследованием, объединяя общественные отношения, связанные с выполнением работ и оказанием услуг, в соответствии с современным нормативным толкованием и обобщением правоприменительной практики под работой следует понимать действие (комплекс действий), имеющее материально выраженный результат и совершаемое исполнителем в интересах и по заказу потребителя на возмездной договорной основе, а под услугой – действие (комплекс действий), совершаемое исполнителем в интересах и по заказу потребителя в целях, для которых услуга такого рода обычно используется, либо отвечающее целям, о которых исполнитель был поставлен в известность потребителем при заключении возмездного договора.

4.4. Особенности административно-правового регулирования обеспечения безопасности в сфере потребительского рынка

Рассмотрев административно-правовое регулирование общественных отношений, возникающих при производстве и торговле товарами, оказанием услуг и выполнением работ, которые мы определили как общественные отношения в сфере потребительского рынка, необходимо отметить, что значимым его аспектом является обеспечение безопасности человека при осуществлении материального и духовного потребления, в том числе безопасности и качества товаров, работ и услуг, а так же общественной, экономической, продовольственной, экологической и других видов национальной безопасности с этим связанных. Следует учитывать, что обеспечение безопасности традиционно является важнейшей задачей общества и государства. Проблемам безопасности человека постоянно уделялось пристальное внимание специалистов самых различных областей науки, а само понятие «безопасность» с течением времени претерпевало постоянную трансформацию. На наш взгляд, на современном этапе приоритетным направлением административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка является обеспечение безопасности личности, общества и государства.

Правовые основы обеспечения безопасности содержатся в Конституции Российской Федерации, однако она лишь косвенно затрагивает различные стороны такого системно сложного явления как безопасность. Прежде всего, Конституция закрепляет правовые основы безопасности личности, имея в виду, например, физическую безопасность (ст. 20–23), упоминает информационную безопасность личности (ст. 24, 29), экономическую безопасность (ст. 34, 35), санитарно-эпидемиологическую безопасность (ч. 3 ст. 41), экологическую безопасность (ст. 42) и т.д. Она так же устанавливает основы безопасности общества (ч. 2 ст. 7) и государства (ч. 3 ст. 4, ч. 5 ст. 13, ч. 3 ст. 55, п. «м» ст. 71). При этом в Конституции РФ отсутствует непосредственно определение понятия «безопасность» и раскрытие ее видового многообразия, системы обеспечения безопасности и т.п. Следовательно, в ней термин «безопасность» употребляется в широком смысле и отражает различные характеристики состояния безопасности субъектов права, особо выделяя среди них человека, при этом закрепления основ безопасности личности, общества и государства в качестве относительно обособленной части или даже специализированных норм не происходит. Таким образом, в Конституции РФ речь идет либо об отдельных составляющих безопасности личности, общества, государства, либо о тре-

бовании соблюдения или обеспечения безопасности как критерия ограничения прав и свобод человека и гражданина. В то же время именно конституционные положения являются основой для развития в отраслевом законодательстве правового регулирования отношений по обеспечению как в целом безопасности, так и отдельных ее видов.

В современном российском законодательстве в последнее время появилось множество терминов и понятий, связанных с правовой категорией «обеспечение безопасности» как деятельности государства по выявлению, предупреждению, пресечению угроз его безопасности, безопасности общества и личности. Впервые эта категория была закреплена в Законе РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»¹, а в последующем получила свое развитие в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации². Отдельные виды безопасности нашли нормативное закрепление в отраслевом законодательстве. Так, обеспечению государственной безопасности посвящены Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»³, Федеральные законы от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»⁴, от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»⁵, от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁶. Вопросы обеспечения общественной безопасности урегулированы Федеральными законами от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней»⁷ и некоторыми другими.

При регулировании общественных отношений в сфере потребительского рынка, понятие «безопасность» нашло законодательное закрепление в Законе РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей», Федеральных законах от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», от 21 декабря 1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

¹ Ведомости СНД и ВС РФ.1992, № 15, ст. 769.

² Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

³ Ведомости СНД и ВС РФ.1993. № 17. Ст. 594.

⁴ СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

⁵ СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

⁶ СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1. Ст. 6228.

⁷ СЗ РФ. 1998. № 38. Ст. 4736.

природного и техногенного характера», от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» и других нормативных актах. Так, в частности, в них были определены понятия «безопасность товара, работы и услуги», «безопасность процесса выполнения работы, оказания услуги», «безопасность жизни и здоровья человека», «безопасность продукции и связанных с ней процессов производства, эксплуатации, хранения, переработки, перевозки, утилизации» и ряд других определений различных видов безопасности.

В основополагающем нормативном акте в области безопасности – Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» – установлены основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством РФ, в которые входят соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, законность, системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности. В п. 4 и 5 ст. 2 Закона особо подчеркивается важность и приоритет предупредительных мер, а так же комплексное взаимодействие органов власти Российской Федерации и ее субъектов, других государственных органов между собой, с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности. Мы считаем, что именно комплексный, системный характер обеспечения различных видов безопасности наиболее продуктивен и должен быть реализован во всех сферах, в том числе в сфере потребительского рынка. Так, в подтверждение нашей позиции В.И. Майоров, обращаясь к основным проблемам административного права, обосновано отмечает, что вся система органов власти должна быть направлена на формирование социально значимого, полезного эффекта – повышение уровня безопасности населения¹. Таким образом, нам необходимо рассмотреть правовое регулирование общественных отношений в сфере потребительского рынка с участием перечисленных субъектов.

В ст. 3 Закона закреплено содержание деятельности по обеспечению безопасности, а именно: прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности; правовое регулирование в области обеспечения безопасности; разработка и применение комплек-

¹ См.: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права ... С. 103.

са специальных экономических, а так же иных оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления; координация деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности и ряд других мероприятий. Исходя из этого, именно прогнозирование, анализ и оценка угроз безопасности, эффективное и комплексное правовое регулирование обеспечения различных видов национальной безопасности, безопасности гражданина-потребителя, безопасности и качества товаров, работ и услуг, на наш взгляд, являются основной задачей государства и всех его институтов на современном этапе развития Российской Федерации.

При разработке современной доктрины обеспечения безопасности человека, общества и государства в условиях проведения модернизации политических, социально-экономических и административных реформ невозможно обойтись без оценки безопасности переходного периода, так как недооценка соответствующих угроз может привести к разрушению государства и жизнеобеспечивающих систем общества (продовольствие, финансы, транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство и др.). Актуальность этого процесса усиливается тем обстоятельством, что Российская Федерация сейчас находится на переходном этапе развития, как государства, общества так и экономики и именно сейчас наличие угроз безопасности может привести к его разрушению. В подтверждение нашей позиции В.К. Сенчагов, рассматривая основные критерии безопасности, приводит саморазрушение СССР в качестве примера отсутствия такого комплексного подхода к обеспечению безопасности¹.

Учитывая специфику государственного устройства Российской Федерации, основные направления государственной политики в области обеспечения отдельных видов безопасности закреплены в доктринальных актах Главы государства, в которых раскрыто содержание как безопасности в целом, так и отдельных ее видов, к примеру, в «Концепции общественной безопасности в Российской Федерации», «Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации» и др. Данный подход к правовому регулированию позволяет сделать вывод о том, что значительная часть регулирования вопросов безопасности вынесена на подзаконный уровень, что согласуется с конституци-

¹ См.: Экономическая безопасность России. Общий курс : учебник / под ред. В.К. Сенчагова. 2-е изд. М., 2005. С. 26–28.

онными полномочиями Главы государства. И в этом мы видим развитие и углубление тенденции к существенному увеличению значимости публичного и в первую очередь административного права в области обеспечения как безопасности личности, так и общества и государства. Анализ данных нормативных актов, с учетом сказанного выше, позволяет сделать заключение о том, что в настоящее время содержание понятия «безопасность» все более унифицируется, при этом с общенаучной точки зрения под ней понимается такое состояние сложной системы, при котором действие внешних и внутренних факторов не приводит к ухудшению системы или к невозможности ее нормального функционирования и развития. Как многозначное явление она проявляется в различных сферах жизнедеятельности человека и это в полной мере относится к исследуемым нами общественным отношениям.

С точки зрения функционирования государства и регулирования общественных отношений наиболее общим, по нашему мнению, является понятие «национальная безопасность», которое определяется как сложное политико-социально-правовое явление, представляющее собой состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз политического, экономического, социального, военного, техногенного, экологического, информационного и иного характера, предполагающее установление политической, экономической и социальной стабильности в государстве, безусловное исполнение законов и поддержание правопорядка, развитие международного сотрудничества¹.

Поскольку понятие «национальная безопасность» не определено в Конституции РФ и законодательных актах, его определение в Концепции национальной безопасности приобретает особое значение. Анализ ее норм позволяет охарактеризовать национальную безопасность как наиболее общую, системообразующую категорию. В национальной безопасности соединены жизненно важные потребности и интересы всех социальных субъектов, то есть как государства, так и общества и личности, при этом национальным интересом выступает единство интересов государства, общества и личности².

С учетом анализа положений Концепции национальной безопасности, исходя из объектов административно-правового регулирования обеспечения безопасности, можно

¹ Анализ различных аспектов национальной безопасности см., например: Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004.

² Более подробно анализ данного акта см.: Мурадян Э.Р. Конституционная концепция безопасности личности, общества и государства // Изв. высш. учеб. заведений. Урал. регион. 2008. № 3/4. С. 15–22.

вывести определение безопасности личности, безопасности общества, безопасности государства и соотнести их с понятием безопасности в сфере потребительского рынка. Безопасность личности (личная безопасность) – это состояние защищенности жизненно важных интересов человека, его конституционных прав и свобод, возможности их свободной реализации, достойное качество и уровень его жизни, физическое, духовное и интеллектуальное здоровье и развитие. При этом приоритет жизненно важных интересов личности перед интересами общества и государства провозглашены Конституцией РФ, что предопределяет приоритетность обеспечения именно ее безопасности. С другой стороны, степень безопасности отдельного гражданина зависит от безопасности государства и общества, таким образом, обеспечение безопасности личности должно пониматься в качестве обязанности государства как основы и условия стабильности общества, а значит и государственной безопасности. И в современных условиях для Российской Федерации построение сильного государства, эффективной правовой системы, активное участие государства в реализации и защите интересов личности, соблюдение баланса интересов личности и государства (мы это отмечали выше) – единственно возможные направления развития правового регулирования в области обеспечения как национальной безопасности в общем, так и отдельных ее видов.

Необходимо отметить, что в этом контексте под безопасностью общества (общественной безопасностью) понимается состояние защищенности его демократических ценностей, достижений и институтов, обеспечивающих созидательную активность населения и его духовное развитие. Для общества основной доминантой обеспечения безопасности является сохранение и умножение материальных и духовных ценностей, внутренняя стабильность, инициативность граждан в самостоятельном совместном решении общих задач и интересов. Общественная безопасность – это безопасность не только жизни и здоровья каждого гражданина и общества в целом, но и безопасность (сохранность) имущества граждан, их чести, достоинства, нравственности и морали как духовных достижений общества¹. Безопасность государства – это защищенность и бесперебойное функционирование его политических институтов, защищенность его конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности, политическая стабильность, законность и правопорядок, развитие равноправного и взаимовыгодного

¹Подробнее анализ данных процессов см.: Веремеенко И.И. Сущность и понятие общественного порядка // Сов. государство и право. 1982. № 3. С. 25.

международного сотрудничества¹. В современных российских условиях именно государству должна принадлежать главная роль в обеспечении прав и свобод, стабильности и гражданского мира, безопасности во всех сферах.

Как мы видим, вопросы безопасности личности, общества и государства пронизывают все сферы общественных отношений и фактически являются предметом регулирования в любой из существующих отраслей права. Однако в современном российском законодательстве сформулированы определения и правовые концепции безопасности в зависимости от конкретных объектов, которые носят фрагментарный характер, касаются частных и крайне различных по своей природе угроз, что порождает локальность и разрозненность отраслевого правового регулирования обеспечения безопасности. При этом очевидно, что обеспечение различных видов безопасности осуществляется в интересах общей национальной безопасности Российской Федерации. Следовательно, необходим единый, системный, комплексный подход к концепции, формам и методам регулирования безопасности личности, общества, государства в отраслевом законодательстве. Поэтому при определении круга общественных отношений в сфере потребительского рынка мы включили в них вопросы, связанные с обеспечением безопасности жизни, здоровья человека при осуществлении материального и духовного потребления, безопасности и качества товаров, работ, услуг, экономической, продовольственной, экологической, общественной и некоторых других видов национальной безопасности. Действительно, невозможно представить безопасность современного общества и государства без безопасности материального и духовного производства и потребления, безопасности гражданина-потребителя, при этом личная безопасность каждого отдельного индивида, в том числе потребителя, составляет в совокупности общегосударственную национальную безопасность.

С учетом сложившегося в современных условиях административно-правового регулирования под безопасностью следует понимать состояние защищенности человека и гражданина, его жизненно важных интересов, материальных и духовных ценностей общества, государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, обо-

¹ См.: Тихомиров М.Ю., Тихомирова Л.В. Указ. соч. С. 82.

рону и безопасность страны¹. Исходя из данного определения, мы, безусловно, должны воспринимать безопасность потребителя как неотъемлемый элемент безопасности личности, а значит, как составляющую национальной безопасности Российской Федерации, а обеспечение безопасности человека при осуществлении материального и духовного потребления, безопасность товаров, работ и услуг – как ее подсистему.

Очевидно, что безопасность товара (работы, услуги) для жизни, здоровья, имущества потребителя и окружающей среды при обычных условиях его использования, хранения, транспортировки и утилизации, а также безопасность процесса выполнения работы (оказания услуги) в отношении потребителя, определенного как гражданина, имеющего намерение либо уже заказывающего, приобретающего или использующего товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, невозможно обеспечить без соблюдения в системном единстве различных видов национальной безопасности и в первую очередь общественной, экономической, продовольственной и некоторых других видов национальной безопасности (экологической, производственной, технологической).

Действительно, зарождение всемирного процесса производства и потребления товаров, работ и услуг населением различных стран было связано с обеспечением надежного функционирования и безопасности общественного торга, основой которого был публичный рынок (базар), который являлся не только местом обмена и торговли товарами и услугами, работами, но и центром политической, экономической, социальной жизни городов как мест сосредоточения значительного количества населения и целых государств. Вот почему вопросы обеспечения общественной, экономической, продовольственной, экологической и других видов безопасности там были всегда первостепенной задачей государства. Это мы видим на примере как древних государств – Китая, Вавилона, Греции, Египта, так и современных стран Юго-восточной, Центральной Азии, Северной Африки, Ближнего Востока, где дестабилизация политической и экономической жизни и свержение режимов начиналось именно с мест общественной торговли, рынков, базаров и т.д. Уже в период зарождения этих отношений, как мы ранее отмеча-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

ли в своих работах¹, контроль и надзор за соблюдением правил публичного торгова, обеспечение качества и безопасности товаров, работ, услуг, жизни и здоровья людей, общественной, экономической, продовольственной безопасности, привлечение к ответственности нарушителей публичных правил специальными должностными лицами регулировалось административно-правовыми нормами. В дальнейшем в Римской империи, а затем в странах Западной Европы и в первую очередь во Франции и Германии, а впоследствии и в России, задача органов государственной власти состояла в обеспечении честности общественного торгова, надзоре за осуществлением торговли, оказанием услуг, выполнением работ, обеспечении правильности и единообразия мер и весов, безопасности производства и потребления жизненно важных продуктов, а также общественной, экономической, продовольственной и других видов безопасности².

Во главу угла всей деятельности государства, по нашему мнению, было поставлено именно обеспечение общественной безопасности, предотвращение массовых беспорядков в местах общественной торговли, обманов потребителей и предпринимателей, защита общественного торгова, недопущение массовых заболеваний, отравлений и т.п. Таким образом, обеспечение безопасности стало иметь особое значение как объект полицейской охраны вследствие исключительной важности общественной безопасности для населения страны и стабильности государства³.

В средние века в результате развития городских ремесел развивается оседлая торговля и на ее основе – промышленное, банковское, аграрное предпринимательство и оказание услуг в различных сферах жизнедеятельности человека. В этих условиях особую роль приобретает государство, которое пытается, с одной стороны, обеспечить безопасность и строгую регламентацию предпринимательской деятельности, с другой – извлечь из нее максимальную выгоду. На наш взгляд, именно необходимость создания комплексной системы безопасности в сфере потребительского рынка привела к дальнейшему развитию государственного управления безопасностью, так как производство и торговля товарами, работами и услугами являются основными показателями политического, экономического и социального развития общества и государства⁴.

¹ См., например: Пантелеев В.Ю. Проблемы государственной и общественной защиты потребителей.

² Подробнее об этом см.: Пантелеев В.Ю. Потребительский рынок в Российской Федерации ... С. 32–44.

³ В подтверждение нашей позиции см.: Бельский К.С. Полицейское право. С. 257.

⁴ Более подробно см.: Пантелеев В.Ю. Потребительский рынок в Российской Федерации ... С. 114–129.

Эта необходимость (совершенствование государственного управления в области безопасности с помощью административно-правового регулирования) привела к развитию законодательства в области безопасности и созданию специализированных государственных органов его применения. И если первоначально термин «полиция» означал управление всеми государственными органами, то уже в средние века сформировалась концепция полицейской деятельности, основанной на обеспечении общего благосостояния и безопасности при удовлетворении гражданами разнообразных материальных и духовных потребностей. Исходя из этого, под благосостоянием понималась легкость добывания средств существования при условии подчинения индивида закону, а под безопасностью – такое состояние общественной жизни, при котором любой законопослушный гражданин не опасался бы за свою жизнь, здоровье и имущество, при этом определялось, что безопасность гражданина составляет личную, а государства – общественную безопасность. На наш взгляд, именно Россия, переняв в XVIII в. теоретические положения европейского полицейского права в области обеспечения безопасности, существенно развила его трудами выдающихся ученых: М.М. Сперанского, И.Е. Андреевского, Н.Х. Бунге, А.Я. Антоновича, В.Ф. Дерюжинского и др. Была наработана практика реализации полицейского законодательства специализированными государственными органами – полицией.

В результате были сформулированы основы государственного управления безопасностью, которые актуальны и сегодня, в том числе в отношении сферы потребительского рынка. Так, М.М. Сперанский, определяя основные направления государственного управления, особо подчеркивал роль публичного и в первую очередь полицейского права и специализированного государственного органа – полиции – в обеспечении безопасности общества, государства и граждан. Он отмечает главную обязанность полицейской деятельности «мудрых правительств» – предупреждение правонарушений и организация «полиции предохранительной или благочиния», сбор «сведений о состоянии всякого рода запасов», обеспечение «продовольствия и народного здравия», «умеренности торговых цен на предметы первой необходимости», «верности весов и мер», «наблюдения за исправностью сообщений», «устройство и содержание дорог и мостов, освещение в городах», «водяных коммуникаций», «пресечение и опровержение вредных правительству слухов и толкований», «охранение образов религий и обуздание расколов», «нравственности публичных зрелищ и благочиние игр», «цензура книг и журна-

лов», «стража казны» и некоторые другие функции¹. При этом дореволюционные ученые-полицейсты в качестве основной угрозы безопасности в этой сфере видели дороговизну продуктов и голод, что требовало «публичного вмешательства в торговые отношения»². Теория полицейского права рассматривала безопасность торговли и выполнения работ и оказания услуг как неперемное и важнейшее условие общественной безопасности, так как угрозы безопасности в данной сфере способны привести к нарушениям общественного порядка и дестабилизации в масштабах всего государства. Как мы видим, на полицию возлагались основные функции обеспечения безопасности в сфере потребительского рынка – безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг, экономической, продовольственной, экологической и других видов национальной безопасности. Таким образом, в сфере потребительского рынка государство придавало огромное значение обеспечению безопасности личности, общества и государства, безопасности и качества товаров, работ и услуг путем применения норм публичного и в первую очередь полицейского права.

В подтверждение нашей позиции, К.С. Бельский указывает на то, что среди объектов, подлежащих полицейской охране и составляющих безопасность как родовой объект, первое место занимают люди, их жизнь и здоровье, честь и достоинство, их права и свободы, а к второстепенным объектам относится имущество независимо от форм собственности, институты власти и т.д. Главное бремя защиты личности, государства и общества от правонарушителей, обеспечение безопасности возлагается на полицию, которая наделена для выполнения данной обязанности необходимыми полномочиями, в том числе правом применения мер принуждения. Полицейский аспект является необходимым элементом рыночных отношений, так как экономика может эффективно развиваться только в условиях безопасности³. В данном случае возникает одно из полицейских правоотношений, сторонами которого в сфере потребительского рынка являются предприниматель (изготовитель, исполнитель, производитель товаров, работ и услуг, импортер, продавец и т.д.) и государство. Первая сторона наделена правом осуществлять свою деятельность в условиях безопасности, вторая сторона обязана такую безопасность обеспечивать. Вместе с тем на первую сторону возлагается обязанность ответственно относиться как к потребителю, так и к государству, а государство через свои органы

¹ См.: Сперанский М.М. Юридические произведения. С. 48.

² См.: Андреевский И.Е. Указ. соч. Т. 1. С. 450–451.

³ См.: Бельский К.С. Полицейское право. С. 268–270.

требует исполнения этой конституционной обязанности, и, в подтверждение нашей позиции, К.С. Бельский особо подчеркивает роль государства в обеспечении этой обязанности¹.

Таким образом, обеспечение общественной безопасности стало являться неотъемлемой частью административно-правового регулирования общественных отношений в сфере торговли, оказания услуг и выполнения работ. И сегодня невозможно представить безопасность общества, государства и отдельного человека без обеспечения стабильного и устойчивого производства и потребления материальных и духовных благ, основных жизненно важных товаров и услуг. Все сказанное характерно для Российской Федерации и в современных условиях, когда состояние общественной безопасности характеризуется как нестабильное, несмотря на принимаемые государством и обществом усилия, а необходимый уровень обеспечения общественной безопасности еще не достигнут². Для решения данных проблем утверждена Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, которая представляет собой систему взглядов на обеспечение общественной безопасности как части национальной безопасности государства, а отношения, связанные с потреблением товаров и услуг, носят огромное общественное значение, следовательно, безопасность в сфере потребительского рынка следует интерпретировать как элемент общественной безопасности государства. Поэтому Концепция РФ предусматривает реализацию комплекса мер, направленных на обеспечение безопасности, в частности совершенствование единой государственной системы профилактики правонарушений, включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики, исследование передового опыта иностранных государств в сфере обеспечения общественной безопасности и его внедрение в систему безопасности Российской Федерации, что должно способствовать повышению эффективности защиты жизни, здоровья, конституционных прав и свобод человека и гражданина при осуществлении материального и духовного потребления. Очевидна необходимость комплексного характера мер по обеспечению общественной безопасности и приоритетность роли публичных институтов в ее обеспечении, а так же последовательного усиления роли государства как гаранта безопасности граждан в процессе производства и торговли товарами, оказании услуг и выполнении работ.

¹ Там же. С. 284–285.

² Концепция общественной безопасности в Российской Федерации. Документ опубликован не был, приведен в соответствии с публикацией (по состоянию на 20 ноября 2013 г.) на официальном сайте Президента России: URL: <http://www.kremlin.ru>.

Таким образом, исследование данного вопроса позволяет сделать вывод о включении в административно-правовое регулирование в сфере потребительского рынка и вопроса обеспечения общественной безопасности государственной и общественной защиты жизни, здоровья и безопасности потребителей в процессе материального и духовного производства и потребления.

Другим важным элементом обеспечения безопасности в сфере потребительского рынка является обеспечение экономической безопасности и ее подсистем: производственной (технологической), промышленной, продовольственной, финансовой и других видов безопасности. Так, А.И. Страхов, анализируя проблемы обеспечения безопасности общества и личности на основе трудов античных ученых-философов (Демокрит, Аристотель, Эпикур, Платон), французских и английских ученых (Т. Гоббс, Д. Локк, Д. Дидро, К. Гельвенции, П. Гольбах, А. Смит, Д. Рикардо), мыслителей эпохи развития капитализма (К. Маркс, Ф. Энгельс, В. Ленин), делает выводы, что обеспечение безопасности на протяжении многовекового социально-экономического развития нашей цивилизации было основано на стремлении индивидов к удовлетворению разнообразных потребностей граждан и устранению противоречий между ними посредством установленных в законодательном порядке правовых норм, стабильного, материального и духовного производства и потребления товаров, работ и услуг. Критикуя ряд ученых – представителей стран Западной Европы – исследователь указывает на то, что в настоящее время имеется острая необходимость управления безопасностью общества, государства, отдельного гражданина, а так же создание научной концепции обеспечения безопасности. В частности, резко возросшая опасность техногенных и экологических катастроф поставила вопрос о необходимости управления экономической безопасностью общества¹.

И действительно, важнейшую роль в поддержании национальной безопасности играет экономическая безопасность, которая обеспечивает все сферы жизнедеятельности общества, включая производство, распределение, обмен и потребление материальных благ, в том числе товаров и услуг. Важнейшими элементами подсистемы экономической безопасности являются финансовая, энергетическая, продовольственная, производственная, технологическая и другие. Эти виды безопасности, в свою очередь, взаимосвя-

¹ См.: Экономическая безопасность России. Общий курс. С. 13–46.

заны с экологической безопасностью ввиду влияния экологической загрязненности, радиационных и техногенных условий, ухудшения плодородия почвы, несоблюдения экологических и санитарно-эпидемиологических требований при осуществлении производственной деятельности на качество и безопасность продуктов питания и других товаров, работ и услуг. Ключевую роль в обеспечении экономической безопасности страны играют общественные, социальные факторы, являющиеся неотъемлемой частью экономических отношений, затрагивающих интересы каждого гражданина-потребителя.

В то же время необходимо отметить, что проблема определения экономической безопасности с позиций права является достаточно сложной и до недавнего времени эта категория преимущественно рассматривалась в рамках экономической науки. Следует согласиться с выводом о том, что экономическая безопасность с юридической точки зрения включает в себя две составляющие: во-первых, это такое состояние подлежащих правовому регулированию общественных отношений, при которых поведение субъектов права в сфере производства, обмена, распределения и потребления материальных и духовных благ соответствует установленным правовым предписаниям; и во-вторых, это такое состояние законодательства, регулирующего сферу экономических отношений, при котором оно соответствует требованиям экономической безопасности¹. Очевидно, что основу государственной политики по обеспечению экономической безопасности должна составить, прежде всего, сбалансированная и непротиворечивая нормативно-правовая база, основанная комплексном подходе к обеспечению безопасности. От ее выработки, принятия, а в дальнейшем и применения зависят не только легитимность различных форм и методов обеспечения экономической безопасности, но и, в конечном итоге, национальная безопасность. Вместе с тем до настоящего времени отсутствует нормативное закрепление данной категории, хотя попытки в этой области неоднократно предпринимались².

И.Б. Григорьев на основе анализа основных концепций, сложившихся в науке конституционного и административного права, констатирует наличие нескольких взаимодополняющих подходов к определению экономической безопасности. Согласно первому подходу экономическая безопасность рассматривается как защита национальных, эко-

¹ См. подробнее: Гладких Р.Б. Обеспечение безопасности предпринимательской деятельности в системе мер, обеспечивающих экономическую безопасность государства // Юрид. мир. 2006. № 10.

² В подтверждение данной позиции более подробно см.: Павлов Д.Б. О правовом обеспечении экономической безопасности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2006. № 4.

номических и социальных интересов государства, то есть через призму государственных интересов¹. В соответствии со вторым подходом экономическая безопасность понимается как состояние защищенности общественных отношений в сфере производства, обмена, распределения и потребления материальных и духовных благ, то есть через социально-экономические потребности общества и личности². И третий подход предполагает понимание экономической безопасности как защищенность социально-экономических интересов и экономическое развитие соответствующего хозяйствующего субъекта³. Таким образом, в данных подходах мы видим отражение различных уровней обеспечения экономической безопасности, но не целостное явление.

Анализируя данные подходы, мы считаем, что наиболее комплексное определение, в полной мере отвечающее целям нашего исследования, сформулировал И.А. Аксенов: «Экономическая безопасность – это урегулированное правовыми нормами состояние защищенности общественных отношений в сфере производства, обмена, распределения и потребления материальных и духовных благ от внутренних и внешних угроз, которое характеризуется определенными качественными критериями и параметрами (пороговыми значениями), приводимое и поддерживаемое в таком состоянии всей совокупностью государственно-правовых средств и надежно обеспечивающее существование и прогрессивное развитие личности, общества и государства»⁴. Данное определение четко указывает на ключевое место производства и потребления материальных и духовных благ в системе экономической безопасности а так же на комплексный публично правовой характер ее обеспечения. Таким образом, «экономическая безопасность» как категория является достаточно сложным комплексным понятием, при этом очевидна системная взаимосвязь экономической безопасности со сферой потребительского рынка, общественной и государственной безопасностью.

На наш взгляд, анализ развития социально-экономической ситуации в нашей стране свидетельствует, что необходимы комплексные меры (на что мы неоднократно указывали ранее), которые бы позволили не только выявлять и нейтрализовать угрозы

¹ См., например: Экономическая безопасность: Производство, финансы, банки / под ред. В.К. Сенчагова. М., 1998. С. 23.

² См., например: Майорова Е.Н. Конституционные основы экономической безопасности в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 9.

³ Подробнее см.: Григорьев И.Б. Категория «экономическая безопасность» в экономической науке и конституционно-правовой доктрине // Право и государство. 2011. № 10. С. 28–34.

⁴ Аксенов И.А. Конституционно-правовые аспекты экономической безопасности Российской Федерации и роль органов внутренних дел в ее обеспечении : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 8.

экономической безопасности, но и создавали бы условия для эффективного и динамичного развития российской экономики в условиях глобализации мирового хозяйства в сфере потребительского рынка. В этих целях была разработана Стратегия экономической безопасности Российской Федерации¹. В соответствии с ней объектами экономической безопасности являются в совокупности личность, общество, государство и основные элементы экономической системы, включая систему институциональных отношений при государственном регулировании экономической деятельности. Следовательно, обеспечивая экономическую безопасность, государство обеспечивает защиту жизненно важных интересов перечисленных объектов.

Учитывая современный уровень вызовов и угроз национальным интересам, актуальность и значимость нормативного закрепления категории «экономическая безопасность» является крайне высокой, и поэтому, на наш взгляд, необходима скорейшая разработка и принятие федерального закона «Об основах экономической безопасности в Российской Федерации» с обязательным закреплением приоритетности ее публично-правового регулирования. Такой законодательный акт должен устанавливать систему, компетенцию и ответственность уполномоченных органов власти, цели, задачи, принципы, основные направления их функционирования как элементов обеспечения экономической безопасности. Кроме того, необходимо приведение всего законодательства в сфере экономической безопасности в соответствие с решаемыми в этой области задачами и это в полной мере касается сферы потребительского рынка.

Состояние экономики страны, в первую очередь, определяет состояние финансов, следовательно, важным критерием экономической безопасности является ее подсистема – финансовая безопасность, которая включает устойчивость банковской системы и национальной валюты, защищенность интересов вкладчиков, развитую систему страхования и рынка ценных бумаг. Безопасность потребителей финансовых услуг является существенной подсистемой обеспечения безопасности в сфере потребительского рынка, финансовые продукты и услуги являются значимой и обширной ее частью. Показательно, что регулирование отношений по обеспечению финансовой безопасности носит финансово-правовой, то есть публичный характер, а к нормативно-правовым актам их регулирующим относятся не только Закон РФ «О защите прав потребителей», но и НК РФ,

¹ Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2117.

БК РФ, КоАП РФ, УК РФ, федеральные законы «О Центральном Банке России», «О валютном регулировании» и некоторые другие.

На наш взгляд, еще одной подсистемой экономической безопасности в сфере потребительского рынка, является промышленная безопасность. Так, Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» определяет правовые основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов, к которым в полной мере относится производство и потребление товаров, работ и услуг. В ст. 3 Закона определены требования промышленной безопасности, такие как условия, запреты, ограничения и другие обязательные требования, содержащиеся в административных правовых актах Российской Федерации, в том числе требования пожарной безопасности, безопасности населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, санитарно-эпидемиологической безопасности населения, экологической безопасности и норм технического регулирования. В ст. 4 данного Закона определено правовое регулирование в области промышленной безопасности, а в ст. 5 – федеральные органы исполнительной власти, его осуществляющие, причем как следует из анализа данных норм, они носят исключительно административно-правовой характер.

В настоящее время нормы и правила промышленной безопасности содержатся в многочисленных подзаконных нормативных правовых актах и нормативных документах. Необходимо отметить, что существующая разрозненность нормативно-правовой базы, отсутствие утвержденных в установленном порядке федеральных норм и правил в области промышленной безопасности создают существенные трудности в правоприменительной практике и организации должного контроля. Как указывает Ю.А. Тихомиров, такая ситуация не способствует устойчивой и последовательной регуляции данных правоотношений, снижает его качество, ставит правоприменителя в затруднительное положение и не позволяет достичь конечного результата – эффективного и полного обеспечения промышленной безопасности¹, что, на наш взгляд, в полной мере относится и к сфере потребительского рынка.

Важное значение в вопросе правового регулирования обеспечения безопасности в сфере потребительского рынка играет и Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», который регулирует отношения, возникающие

¹ См. подробнее: Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. С. 29–30.

при разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к ней и связанным с ними, к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг. Анализ норм содержащихся в данном правовом акте свидетельствует об их направленности, прежде всего, на повышение требований безопасности потребителей, производства и оборота товаров, оказания работ и услуг. В ст. 2 Закона определяется безопасность продукции и связанных с ней процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации как состояние, при котором отсутствует недопустимый риск, обусловленный причинением вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений. При этом под рисками (угрозами безопасности) понимается вероятность причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц и других указанных выше объектов регулирования. Положения данного Закона еще раз подтверждают нашу позицию о едином комплексном регулировании общественных отношений по обеспечению безопасности в сфере потребительского рынка и в первую очередь обеспечения безопасности жизни и здоровья потребителей, безопасности и качества товаров работ и услуг.

Кроме того, в той же статье Закона с аналогичных позиций обеспечения безопасности в сфере потребительского рынка определяется и стандартизация товаров работ и услуг как деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг, цель которой в соответствии со ст. 11 Закона – обеспечение надлежащего уровня безопасности жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного и муниципального имущества, уровня экологической безопасности, обеспечение качества продукции (работ, услуг). С позиций обеспечения безопасности установлена также и их сертификация, которая направлена на удостоверение соответствия продукции, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, работ, услуг или иных объектов техническим регламентам,

стандартам и правилам, а так же содействия потребителям, в том числе в компетентном выборе продукции, работ, услуг.

Причем, как мы видим, законодатель в числе объектов обеспечения безопасности выделяет потребителя как физическое лицо, независимо от гражданства (включая лиц без гражданства, с двойным гражданством и иностранных граждан), а так же продукцию и производственные процессы, хранение, утилизацию, чем подчеркивает единый комплексный характер обеспечения безопасности потребителя, безопасности и качества товаров, работ и услуг и взаимосвязанных с этим экономической, производственной, технологической, продовольственной и иных видов безопасности в сфере потребительского рынка (что мы утверждали выше).

В подтверждение наших выводов А.Ф. Ноздрачев, рассматривая техническое регулирование как самостоятельную сферу административного законодательства, отмечает, что Федеральный закон «О техническом регулировании» устанавливает основу системы законодательства, закрепляющего требования безопасности в отношении различных видов продукции и является базой новой формирующейся системы законодательства о техническом регулировании. Он подчеркивает, что обеспечение безопасности и качества продукции, работ и услуг является эффективным средством решения социальных задач и важнейшим приоритетом мирового экономического развития. Исследуя вопросы безопасности, он утверждает, что, «если в странах с развитой экономикой уже сложилась эффективная система технического законодательства, предметом которого являются критерии безопасности и качества продукции, российское законодательство находится лишь в начальной стадии формирования»¹. Анализируя различные аспекты данного Закона, связанные с безопасностью продукции, он выявляет его противоречие нормам международного права, которые содержат не добровольные, а обязательные требования безопасности продукции, работ и услуг, гарантий безопасности потребителей. Им подчеркивается необходимость обеспечения безопасности при проектировании и ряд других важных процессов обеспечения безопасности при производстве товаров, работ и услуг. Говоря о добровольности и обязательности сертификации некоторых объектов потребительского рынка, А.Ф. Ноздрачев указывает на аналогичность позиции Л.К. Терещенко, Ю.А. Тихомирова и Т.Я. Хабриевой², которые относят данные общественные

¹ См.: Ноздрачев А.Ф. Федеральный закон «О техническом регулировании»: от уточнения сферы действия – к эффективной реализации // Законодательство и экономика. 2008. № 8. С. 7.

² См.: Терещенко Л.К., Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я. Концепция правового обеспечения технического регулирования // Журнал рос. права. 2006. № 9. С. 3 и далее.

отношения к административно-правовым, отмечая их властный характер, а так же важность в современных условиях усиления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов¹.

В целом, комплексный анализ современной нормативно-правовой базы обеспечения безопасности в данной сфере свидетельствует о том, что оно не создает достаточных нормативных условий для обеспечения как экономической безопасности, так и других видов безопасности. Таким образом, мы видим, что повышение эффективности правового регулирования в сфере производства и торговли товарами, выполнения работ и оказания услуг (то есть в сфере потребительского рынка) невозможно без включения в это регулирование и комплексного взаимосвязанного обеспечения экономической, производственной, технологической, экологической и некоторых других видов безопасности. Причем именно производственная (технологическая) безопасность должна объединять в единое целое и вопросы проектирования товаров, работ и оказания услуг как общего процесса обеспечения безопасности, жизни и здоровья потребителей, безопасности и качества товаров работ и услуг, что мы неоднократно отмечали².

Рассматривая производственную и технологическую безопасность как подсистему экономической безопасности в сфере потребительского рынка, многие ученые подчеркивают важность обеспечения экономической безопасности реального сектора экономики России, который основан именно на фактическом производстве материальных и духовных благ, удовлетворении многообразных потребностей населения и обеспечение безопасности его жизни и здоровья. Так, например, Б.В. Губин, подтверждая нашу позицию в этом вопросе, в системе безопасности выделяет безопасность реального сектора экономики как самостоятельную функционально-отраслевую сферу безопасности, включая в нее энергетическую, информационную и продовольственную безопасность³.

Анализируя процессы становления и развития системы административного правового регулирования, Ю.А. Тихомиров на основе исследования трудов российских ученых (М.М. Сперанский, К.А. Неволин, Н.М. Коркунов, Л.И. Петражицкий, Б.Н. Чичерин, Г.Ф. Шершеневич, И.А. Ильин, С.С. Алексеев, В.С. Нерсесянц и др.), а так же зарубежных исследователей (Д. Миль, Р. фон Иеринг, Д. Гэлбрейт, Д. Ллойд и др.), опыта правового регулирования ряда стран западной Европы обосновывает необходимость со-

¹ См.: Ноздрачев А.Ф. Техническое регулирование...

² См., например: Пантелеев В.Ю. Потребительский рынок в Российской Федерации ... С. 114–129.

³ См.: Экономическая безопасность России. Общий курс.

вершенствования сложившегося государственного управления в социально-экономической сфере, включая и сферу производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ «социальной безопасности», «технологической» и «обслуживания потребителей». Он отмечает роль административного права в области обеспечения безопасности, в том числе производственной и технологической¹.

На наш взгляд, действительно, в условиях усиления политической нестабильности (войны, государственные перевороты, политические кризисы), резкого роста опасности техногенных и экологических катастроф, эпидемий и эпизоотий, экономических кризисов резко возросла необходимость управления безопасностью именно в сфере потребительского рынка. И только комплексное регулирование позволит обеспечить безопасность населения страны при осуществлении разнообразного материального и духовного потребления, безопасность и качество товаров, работ и услуг. Должны быть сформированы комплексные целевые программы обеспечения безопасности на основе объединения публичных и частноправовых средств². В подтверждение нашей позиции, Ю.А. Тихомиров подчеркивает важность совершенствования административного правового регулирования в глобальном и постиндустриальном современном мире с учетом различных концепций, особо отмечая, что в современных условиях возникает необходимость улучшения степени управляемости государства, в том числе «современное рассмотрение требований технической и эксплуатационной безопасности», а так же других видов безопасности в виде технических регламентов³.

Поэтому, с тех же позиций нам следует рассмотреть повышение эффективности обеспечения продовольственной безопасности как одного из важнейших элементов безопасности в сфере потребительского рынка. И это в первую очередь связано с тем, что в настоящее время в мире активно развиваются глобальные геополитические процессы, направленные на передел природных ресурсов, рынков производства и сбыта товаров, работ, услуг и особенно продовольствия, в который вовлечены все страны, в том числе и Россия. Это обусловлено увеличением населения Земли ежегодно на 70 млн человек, ограниченностью запасов водных, биологических ресурсов и возможностей производства безопасных и качественных продовольственных и иных жизненно важных товаров, работ и услуг, что приводит к постоянному росту цен на них. Данные процессы отмеча-

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. С. 9–50.

² Подробнее об этом см.: Пантелеев В.Ю. Вопросы обеспечения качества и безопасности товаров...

³ См.: Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. С. 26.

ют большинство ученых, занимающихся проблемами продовольственной безопасности¹. Например, И.Г. Ушачев, анализируя факторы, влияющие на продовольственную безопасность, показывает тревожную тенденцию роста цен на продовольствие, которые только с 2005 по 2008 гг. увеличились в два раза². Не случайно руководство нашей страны сейчас уделяет большое внимание правовой регламентации этого направления деятельности государства. Так, принята Доктрина продовольственной безопасности³, подготовлен проект Федерального закона «О продовольственной безопасности Российской Федерации»⁴ и ряд других нормативных правовых актов.

Мы уже отмечали опасную тенденцию недооценки важности комплексного обеспечения безопасности в государствах Северной Африки, Ближнего Востока и Восточной Европы, ряда других регионов, где недовольство определенных групп населения обеспечением товарами первой необходимости, уровнем оказания социальных и других услуг привело к массовым беспорядкам, погромам, нападениям на государственные и общественные учреждения, разрушению объектов экономики и смене правительств. Примеры таких событий имеются и в истории России: «соляные», «медные» и иные бунты, Февральская революция 1917 г., когда митинги и массовые беспорядки были вызваны недовольством рабочих снабжением хлебом в Санкт-Петербурге. Поэтому, на наш взгляд, необходимо рассматривать вопросы продовольственной безопасности комплексно, во взаимосвязи с другими видами национальной безопасности: экономической, общественной, экологической и др.

Как мы уже отметили, экономическая безопасность выступает родовым понятием по отношению к продовольственной безопасности. Обращаясь к вопросу продовольственной безопасности, на наш взгляд, следует учитывать программные положения Доктрины продовольственной безопасности, в которой продовольственная безопасность провозглашена одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны, стабильности общества, повышения качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения. В п. 2 Доктрины дается определение продовольственной безопасности как состояния экономики страны, при котором

¹ См., например: Назаренко В.И. Продовольственная безопасность государства // Аграрный вестн. Урала. 2007. № 2. С. 13–19; Кузин В.Н. Продовольственная безопасность как научная категория и практическая проблема // Вестн. Поволж. акад. гос. службы. 2010. № 1. С. 163–170; Ушачев И.Г. О концепции продовольственной безопасности России // Достижения науки и техники АПК. 2008. № 7. С. 32–36.

² Ушачев И.Г. Указ. соч. С. 32.

³ Указ Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 5. Ст. 502.

⁴ Проект № 99013560-2.

обеспечивается продовольственная независимость России, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства РФ о техническом регулировании, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни, а гарантией ее достижения представляется стабильность внутреннего производства, а также наличие резервов и запасов (и мы видим в данном определении взаимосвязь различных видов безопасности в сфере потребительского рынка). В то же время рассмотрение способов решения проблем продовольственной безопасности в узком понимании лишь в форме поддержания продовольственного самообеспечения страны и наличия резервов¹, на наш взгляд, не соответствует современным условиям комплексного обеспечения продовольственной безопасности.

Поэтому, мы считаем, что в проект Федерального закона «О продовольственной безопасности Российской Федерации» следует добавить механизм прогнозирования и мониторинга состояния продовольственной безопасности, развития отечественного производства жизненно важных товаров и услуг, включая продовольствие, средства обеспечения и поддержания физической и экономической 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, а так же урегулировать вопросы повышения эффективности государственного контроля за их обеспечением и в первую очередь «особо слабых» потребителей.

Для выполнения задач, поставленных Доктриной, следует разработать и осуществить комплекс мероприятий по обеспечению продовольственной и экономической безопасности и качества товаров, работ, услуг для удовлетворения потребностей различных категорий граждан. Надо также предусмотреть разработку предложений по формированию системы мониторинга состояния продовольственной безопасности на федеральном и региональном уровнях, совершенствование механизмов таможенно-тарифного регулирования и фитосанитарного, ветеринарного и санитарно-карантинного контроля импорта основных видов продукции, товаров, услуг и ряд других мер и, безусловно,

¹ Ушачев И.Г. Указ. соч.; Азин Д.Л. Продовольственная безопасность Уральского региона // Изв. Урал. гос. экон. ун-та. 2002. № 5. С. 169–174; Тяпкина М.Ф., Антипова Н.А. Продовольственная безопасность региона – составная часть национальной безопасности // Вестн. Иркут. гос. с.-х. акад. 2010. № 39. С. 88–100.

прежде всего, это касается повышения эффективности правового регулирования сферы потребительского рынка¹.

В этой взаимосвязи современное российское законодательство, расширяя административно-правовое регулирование общественных отношений в сфере обеспечения различных видов безопасности, в Федеральном законе от 2 января 2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» дает определение «безопасности пищевых продуктов» как состояния обоснованной уверенности в том, что пищевые продукты при обычных условиях их использования не являются вредными и не представляют опасности для здоровья нынешнего и будущих поколений, а так же определение «качества пищевых продуктов» как совокупности характеристик пищевых продуктов, способных удовлетворять потребности человека в пище при обычных условиях их использования. В соответствии с нашей концепцией необходимости обеспечения надежной защиты «особо слабой» категории потребителей (дети, граждане пожилого возраста, с низким уровнем дохода и инвалиды и т.п.) в ст. 1 Закона дается определение «продукты детского питания» (предназначенные для питания детей в возрасте до 14 лет и отвечающие физиологическим потребностям детского организма пищевые продукты) и «продукты диетического питания» (предназначенные для лечебного и профилактического питания пищевые продукты).

В подтверждение нашей позиции о необходимости комплексного обеспечения продовольственной, производственной, технологической, экологической и иных видов безопасности возникающих в сфере потребительского рынка в ст. 2 и 5 Закона отмечается единое правовое регулирование в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, в том числе информировании о качестве и безопасности пищевых продуктов материалов и изделий, оказанию услуг и т.д. Так же в ст. 16 содержатся требования к обеспечению качества и безопасности новых пищевых продуктов, материалов и изделий при их разработке и постановке на производство, что еще раз позволяет нам убедиться в необходимости включения в общественные отношения в сфере потребительского рынка вопросов безопасности и качества товаров, работ и услуг не только при их производстве и обороте, но и проектировании. Далее в Законе определяется оборот пищевых продуктов, материалов и изделий как купля-продажа и иные способы передачи пищевых продуктов, материалов и изделий (реализация), их хранение и перевозка, что еще раз под-

¹ См. подробнее: Пантелеев В.Ю. Совершенствование механизма правового регулирования.

черкивает верность включения общественных отношений по обеспечению продовольственной и иных видов безопасности в сферу потребительского рынка. С целью обеспечения возможности применения норм административно-правовой ответственности за различные виды правонарушений, связанных со сферой потребительского рынка, важным является определение категории «фальсифицированные пищевые продукты, материалы и изделия» как пищевые продукты, материалы и изделия, умышленно измененные (поддельные) и (или) имеющие скрытые свойства и качество, информация о которых является заведомо неполной или недостоверной. Установление в ст. 22 Закона требования к организации и проведению производственного контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов, материалов и изделий при их проектировании и производстве является, безусловно, позитивным фактором комплексного обеспечения различных видов безопасности, в том числе производственной, технологической, экологической и некоторых других, в сфере потребительского рынка (что мы подробно анализировали на примере опыта обеспечения качества и безопасности, в том числе создании системы контроля за производственными и технологическими процессами и наличии строгой административно-правовой ответственности должностных лиц за их нарушение в советский период)¹.

Таким образом, как мы видим, в рамках общественных отношений по обеспечению безопасности в сфере потребительского рынка тесно переплетены как личная, так общественная и государственная безопасность, следовательно, ее можно охарактеризовать как сложное комплексное явление, включающее в себя безопасность товара (работы, услуги) для жизни, здоровья, имущества потребителя и окружающей среды, хранения, транспортировки и утилизации, а также безопасность процесса выполнения работы (оказания услуги), продовольственную безопасность, информационную безопасность, технологическую (производственную) безопасность и т.п. В рамках административно-правового регулирования отношений по обеспечению безопасности в сфере потребительского рынка неразрывно сочетаются как личная безопасность (жизнь и здоровье граждан) и общественная безопасность (установленный порядок производства и потребления материальных и духовных благ), так и безопасность государственная (стабильность власти и незыблемость строя). Системными элементами безопасности в сфере по-

¹ См. подробнее: Пантелеев В.Ю. Проблемы государственной и общественной защиты потребителей.

требительского рынка являются общественная, экономическая, продовольственная, производственная, экологическая и некоторые другие виды безопасности.

Подводя некоторые итоги, следует отметить, что на современном этапе проведения социально-экономических реформ необходимо повышение эффективности административно-правового регулирования общественных отношений, возникающих при производстве и торговле товарами, выполнении работ и оказании услуг, обеспечении их безопасности, путем установления административно-правовой ответственности руководителей и собственников предприятий, внедрение системы комплексного публичного государственного контроля в этой сфере, создание необходимых правовых и организационных условий для его осуществления (опыт такого регулирования рассмотрен нами ранее).

С учетом такого опыта правового регулирования считаем необходимым с целью обеспечения безопасности жизни и здоровья потребителя, безопасности и качества товаров, работ и услуг, экономической и производственной безопасности создание системы предупреждения массовых заболеваний и отравлений, в том числе «особо слабых» потребителей (детей, инвалидов и т.п.), предусмотрев в законодательстве и в первую очередь в КоАП РФ ответственность собственников и руководителей предприятий, а так же иных виновных должностных лиц за выпуск опасной продукции, проведение опасных работ, оказание опасных услуг.

Недостатки законодательного закрепления правового регулирования вопросов защиты жизни, здоровья и безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг в Законе РФ «О защите прав потребителей» привело к отсутствию реальных механизмов обеспечения безопасности в сфере потребительского рынка с учетом того, что результативность административно-правового регулирования общественных отношений, на наш взгляд, определяется состоянием современных научных исследований качества законодательства и эффективности его правоприменения.

В качестве итога следует отметить, что составной частью административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка являются отношения по обеспечению безопасности в процессе материального и духовного потребления населения. Отношения, связанные с потреблением товаров и услуг, носят огромное общественное значение, следовательно, безопасность в сфере потребительского рынка следует интерпретировать, с одной стороны, как элемент национальной безопасности госу-

дарства, с другой – как некий конституционный принцип, который распространяется на сферу потребительских отношений. Данный принцип задает важный аспект защиты прав потребителей на потребительском рынке, причем в качестве объекта его защиты выступают не только права и законные интересы потребителей, но и иные аспекты потребительских отношений. В связи с этим необходимо комплексное административно-правовое регулирование таких отношений, очевидна приоритетность роли публичных институтов в обеспечении безопасности потребительского рынка, а так же последовательное усиление роли государства как гаранта безопасности граждан в процессе производства и торговли товарами, оказании услуг и выполнении работ. При этом сегодня отсутствует конституционное закрепление основ безопасности личности, общества и государства в качестве специализированной или относительно обособленной нормы. Считаем, что необходимо на конституционном уровне обеспечение безопасности закрепить в качестве обязанности государства, определить содержание и основные требования к такой деятельности, установив, что сфера потребительского рынка может развиваться только в условиях стабильности и безопасности.

Глава 5. СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1. Правовое положение федеральных органов исполнительной власти в сфере потребительского рынка

Исходя из необходимости повышения эффективности административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка, по нашему мнению, необходимо рассмотреть систему субъектов не с позиции обеспечения обособленной сферы торговли, общественного питания и оказания бытовых услуг населению, а с учетом нового понятия сферы потребительского рынка как области производства и торговли товарами, выполнения работ и оказания услуг населения, обеспечению безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг, общественной, продовольственной, производственной (технологической), экологической и иных видов безопасности, связанных с личным как материальным, так и духовным потреблением.

Это особенно важно и с практической точки зрения, так как определив систему субъектов регулирования, можно повысить эффективность механизма административно-правового регулирования правоотношений с участием данных субъектов. Кроме того с учетом включения в законодательство в сфере потребительского рынка в соответствии со ст. 1 Закона РФ «О защите прав потребителей» других федеральных законов и принятых в соответствии с ними других нормативных актов, необходимо также рассмотреть систему субъектов и в областях государственного управления в сфере промышленности, сельского хозяйства, транспорта, связи и коммуникаций, энергетики, связанных с производством товаров, работ и услуг, материальным и духовным потреблением, и обеспечением жизни, здоровья, безопасности, технологического и финансового контроля за предпринимательской деятельностью по производству и торговле товарами, оказанию услуг и выполнению работ.

В советской, а затем и в российской юридической науке придавалось большое значение изучению вопроса о субъектах административного права. Эта проблема разраба-

тывалась в научных трудах Д.Н. Бахраха, Е.В. Додина, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, Б.М. Лазарева, В.В. Лаптева, В.И. Новоселова, Г.И. Петрова, Э.Н. Ренова, Ю.А. Розенбаума, Л.М. Розина, Ю.А. Тихомирова, И.М. Чемакина, В.Д. Яворского, Ц.А. Ямпольской и других ученых. Важной особенностью российского административного права (в отличие от ряда стран с развитой рыночной экономикой, где существуют обязательные процедуры согласования и утверждения нормативных актов органов исполнительной власти) является то, что огромное количество нормативных актов, принятых в сфере управления на уровне России и ее субъектов, органов местного самоуправления, наделяет правосубъектностью большой круг участников общественных отношений. И как подчеркивают Д.Н. Бахрах¹, Ю.М. Козлов², вопрос о классификации субъектов относится к числу наиболее важных, сложных и дискуссионных.

Несмотря на серьезную теоретическую разработку системы субъектов административного права, анализ качественных и количественных изменений административных правоотношений с учетом современного развития Российского государства, вопрос о классификации субъектов в области производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения безопасности населения при осуществлении потребления не подвергался корректировке с 80-х гг. XX в. Так, некоторые ученые³ до сих пор рассматривают систему субъектов в сфере потребительского рынка как субъектов регулирования правоотношений в сфере функционирования объектов торговли и бытового обслуживания населения. Однако, как показывает развитие современного административного законодательства, необходимо комплексное рассмотрение проблем административно-правового регулирования общественных отношений, связанных с обеспечением материальных и духовных потребностей населения, в том числе во взаимосвязи с государственным управлением в области финансов, коммуникаций, образования, культуры, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства и др.

По общему определению, субъектом права является участник общественных отношений, которого юридическая норма наделила правами и обязанностями. Он должен

¹ Бахрах Д.Н. Субъекты советского административного права // Субъекты советского административного права : межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1985. С. 3.

² Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 104–112.

³ См., например: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 90; Коренев А.П. Административное право России. т. 2. М. Щит М. 1999. С.301; Ростовцева Н. У потребителей – новые права, у продавцов – обязанности // Рос. юстиция. 1996. № 4. С. 35-36; Головлев Ю. Борьба с обманом потребителей // Законность. 1995. № 3. С. 47–49.

обладать двумя признаками: «во-первых, социальным (участие в общественных отношениях, в качестве обособленного, способного вырабатывать и осуществлять единую волю, повелевшего, персонифицированного субъекта); во-вторых, юридическим (признание правовыми нормами его способности быть носителем прав и обязанностей, участвовать в правоотношениях»¹.

При определении административно-правовых отношений важно учитывать, что не все субъекты административного права обладают способностью вступать в эти отношения, так как теоретически возможна ситуация, когда такой субъект не является их участником, и в науке административного права существуют различные точки зрения по этому вопросу. Считаем наиболее верной позицию Ю.М. Козлова², Д.Н. Бахраха³, А.А. Демина⁴. Так, Д.Н. Бахрах подчеркивает, что субъект административно-правовых отношений – не только носитель прав и обязанностей, но и «фактический участник правовых связей»⁵.

По нашему мнению, сложным остается вопрос определения коллективных субъектов в административном праве. Так традиционный термин «юридическое лицо» не может полностью отразить системность субъектов административно-правовых отношений и понятие «организация»⁶, так как оно имеет более узкий смысл и не охватывает всего многообразия неиндивидуальных субъектов. Наиболее приемлемое название данной группы – коллективные субъекты, так как оно точно определяет состав этой общности и критерий классификации. К ней относятся следующие структуры: а) государственные организации – органы исполнительной власти, государственные предприятия, учреждения, и их объединения, структурные подразделения органов исполнительной власти, наделенные собственной компетенцией; б) негосударственные организации – общественные объединения, трудовые коллективы, органы местного самоуправления, коммерческие структуры, частные предприятия, учреждения.

¹ Алексеев С.С. Общая теория права. В 2 т. Т. 2. М., 1982. С. 138–139.

² См. подробнее: Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 123.

³ См. подробнее: Бахрах Д.Н. Субъекты советского административного права. С. 3–19.

⁴ Демин А.А. Субъекты административного права Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2010.

⁵ Бахрах Д.Н. Субъекты советского административного права. С. 4.

⁶ См., например: Корнев Н.П. Общественные организации, их служащие и представители // Субъекты советского административного права : межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1985. С. 58–61; Чемакин И.М. Общественные спортивные организации в системе субъектов административного права // Там же. С. 62–68; Розенбаум Ю.А. Религиозные организации как субъекты административного права // Там же. С. 69–82.

Аналогичной позиции придерживается и Д.Н. Бахрах¹, считая нетождественным понятию коллективных субъектов понятие «организация», потому что первое включает в себя не только организации, но и их структурные подразделения и их трудовые коллективы.

На наш взгляд, не являются тождественными и понятия «коллективный субъект» и «юридическое лицо», так как первое шире второго и охватывает намного больше субъектов. Кроме того, понятие «коллективный субъект» является административно-правовым, относится к субъектам публичного права, а понятие «юридическое лицо» является гражданско-правовым, относится к субъектам частного права. В случае, когда речь идет о юридическом лице, имеется в виду гражданско-правовая правоспособность и дееспособность, а в случае коллективного субъекта – административно-правовая правосубъектность.

Аналогичной позиции придерживаются Д.Н. Бахрах, Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев и другие ученые². В тоже время, С.С. Алексеев выделяет из коллективных субъектов общественные организации³, А.П. Коренев отмечает особую роль органов государственного управления в данной системе⁴, В.М. Манохин подчеркивает особую роль государственных служащих как субъектов административного права⁵, А.П. Алехин⁶ – роль органов исполнительной власти. Д.Н. Бахрах вводит кроме того термин «административная власть», который он рассматривает шире, чем органы исполнительной власти России и ее субъектов и включает в нее органы местного самоуправления⁷.

С учетом нашего исследования считаем необходимым дать следующую классификацию коллективных субъектов сферы потребительского рынка исходя из сферы государственного контроля: 1) торговля и обмен товарами; 2) проектирование и производство товаров для удовлетворения личных, бытовых нужд населения, связанных с осуществлением материального и духовного потребления; 3) выполнение возмездных услуг, связанных с материальным и духовным потреблением, в том числе в области об-

¹ См. подробнее: Бахрах Д.Н. Субъекты советского административного права. С. 7–9.

² См.: Бахрах Д.Н. Введение в административное право Российской Федерации. Екатеринбург, 1998. С. 51–52; Советское административное право. Государственное управление и административное право. С. 296–304.

³ Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. С. 147.

⁴ Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. С. 63.

⁵ Манохин В.М. Государственный служащий как субъект административного права // Субъекты советского административного права. С. 37–46.

⁶ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 122–149.

⁷ Бахрах Д.Н. Введение в административное право Российской Федерации. С. 8–15; Бахрах Д.Н. Административная власть как вид государственной власти // Государство и право. 1992. № 3. С. 13–20.

разования, культуры, медицины, отдыха, развлечений, коммуникаций, предоставления финансовых и других услуг; 4) выполнение работ, связанных с удовлетворением материального и духовного потребления; 5) охрана окружающей среды и здоровья населения при осуществлении потребления; 6) безопасность потребителей; 7) безопасность и качество товаров, работ и услуг, включая технологический контроль за производством товаров, предназначенных для удовлетворения материального и духовного потребления населения.

Так как среди коллективных субъектов наибольшим объемом компетенции по административно-правовому регулированию в сфере потребительского рынка обладают органы исполнительной власти, и в то же время отсутствует их стройная система, то имеется неопределенность по включению в нее органов местного самоуправления. В связи с этим необходимо рассмотреть классификацию коллективных субъектов по уровню регулирования: 1) федеральный; 2) субъекта Российской Федерации.

Необходимость построения современной системы органов исполнительной власти, отмечают, в частности, Ю.А. Тихомиров, И.Л. Бачило, В.И. Майоров, В.Д. Сорокин, И.С. Мелюхин, Н.Г. Салищева, Л.А. Сергиенко, Ю.А. Розенбаум, Н.Ю. Хаманева, Е.В. Шорина¹, К.С. Бельский², С.Н. Братановский³ и другие ученые.

В теории советского административного права придавалось большое значение классификации системы субъектов государственного управления в зависимости от объема и характера их компетенции. При этом к органам отраслевой компетенции относились министерства, управления, отделы и т.д., а к органам межотраслевой компетенции – государственные комитеты, которые осуществляли руководство и координацию по вопросам, имеющим общий характер для всех или многих отраслей хозяйства, социально-культурной сферы⁴. Однако, как подчеркивают И.Л. Бачило, Н.Г. Салищева, Ю.А. Розенбаум, в настоящее время некоторые отраслевые органы исполнительной власти, осуществляющие регулирование в сфере потребительского рынка (например, министерство транспорта) «являются по сути межотраслевыми и распространяют свой полномочия на все другие органы, объекты управления по определенной сфере функционального

¹ См.: О концепции развития системы исполнительной власти в Российской Федерации / И.Л. Бачило, Н.Г. Салищева, Л.А. Сергиенко [и др.]. С. 3–32.

² См.: Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14–21.

³ См.: Братановский С.Н. Административное право. Особенная часть. Учебник. М.: Директ-Медиа, 2013.

⁴ См.: Советское административное право. Государственное управление и административное право. С. 171–172.

характера»¹, в то же время, рассматривая структуру этих органов, они указывают на сужение функций ряда государственных комитетов до отраслевого регулирования, отсутствие четкой системы органов исполнительной власти как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов. Вот почему, на наш взгляд, очень важно рассмотреть их классификацию по компетенции: 1) общая; 2) межотраслевая; 3) отраслевая.

Основы разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами закреплены в ст. 71, 72, 73 Конституции РФ. Согласно ст. 71 Конституции РФ к ведению федеральных органов относятся вопросы экономического, экологического, социального, культурного развития России, установления основ единого рынка, финансовое, валютное, таможенное регулирование, установление основ ценовой политики, руководства федеральной собственностью, коммуникациями, едиными энергосистемами. Однако, как мы уже отмечали, сложным остается вопрос разграничения их компетенции. Так, разграничивая нормотворческую компетенцию Российской Федерации и ее субъектов в сфере потребительского рынка ст. 71 Конституции РФ исходит из того, что гражданское, гражданско-процессуальное законодательство относятся к ведению Российской Федерации. Однако в силу ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению относятся защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности. Из этого можно сделать вывод, что часть отношений в сфере потребительского рынка относится к ведению Российской Федерации, а часть находится в совместном ведении. Важность этого вопроса подчеркивает Ю.А. Тихомиров. Рассматривая вопросы централизации и децентрализации государственных полномочий, он отмечает необходимость дальнейшего совершенствования федеративных отношений, по пути сочетания законов об общих принципах разграничения полномочий с тематическими, специализированными актами, с целью точного, четкого деления совместной сферы ведения².

Система управления всеми отраслями и сферами осуществляется Президентом и Правительством России, федеральными органами исполнительной власти. Являясь органами общей компетенции, они выполняют задачи, функции по руководству всеми

¹ О концепции развития системы исполнительной власти в Российской Федерации / И.Л. Бачило, Н.Г. Салищева, Л.А. Сергиенко [и др.]. С. 28–31.

² См.: Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. С. 85.

сферами деятельности государства в территориальном, межотраслевом и отраслевом аспектах.

Основная нагрузка по руководству отраслями и сферами управления в российском масштабе лежит на Правительстве РФ. Оно, согласно Федеральному Конституционному Закону от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»¹ и Указу Президента России от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»², обеспечивает формирование и исполнение федерального бюджета, проведение единой финансовой кредитной и денежной политики и политики во всех областях (культуры, образования, здравоохранения и т.д.).

На наш взгляд, в современных условиях, исходя из положений ч. 2 ст. 1 Закона РФ «О защите прав потребителей» необходимо повышение роли Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти и в первую очередь по административно-правовому регулированию в сфере потребительского рынка. Аналогичной позиции придерживаются И.Л. Бачило, Н.Г. Салищева, Ю.А. Розенбаум, Н.Ю. Хаманева³, К.С. Бельский⁴, Б.Б. Хангельдыев⁵, В.С. Пронина⁶ и др.

Среди субъектов межотраслевого управления в решении межотраслевых проблем главная роль принадлежит органам общей компетенции. Основой представлений о межотраслевом управлении является Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в котором под ним понимается особый вид управления, осуществляемый министерствами, службами и агентствами Российской Федерации, а так же Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁷. Из их смысла с учетом полномочий отдельных центральных федеральных органов исполнительной власти, закрепленных в положениях о них, следует, что многие из них являются субъектами межотраслевого управления, не имеющие отраслевого поля деятельности и специализирующиеся на выполнении межотраслевых функций. Они осуществляют полномочия в отношении как

¹ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

² СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

³ О концепции развития системы исполнительной власти в Российской Федерации / И.Л. Бачило, Н.Г. Салищева, Л.А. Сергиенко [и др.]. С. 28–31.

⁴ Бельский К.С. О функциях исполнительной власти.

⁵ Хангельдыев Б.Б. Публично-правовое обеспечение рыночной экономики // Государство и право. 1998. № 8. С. 26.

⁶ Пронина В.С. Федеральные и территориальные органы исполнительной власти субъектов федерации // Государство и право. 1997. № 6. С. 12–14.

⁷ СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

подчиненных им, так и организационно неподчиненных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций, и таким образом обладают надведомственными полномочиями. Система межотраслевого управления обусловлена необходимостью преодоления ведомственной разобщенности, особенно при организации управления по отраслевому принципу, и особенностью этого управления является его координационно-контрольное содержание.

В соответствии со ст. 40 Закона РФ «О защите прав потребителей» основным межотраслевым субъектом регулирования общественных отношений в сфере потребительского рынка является Правительство Российской Федерации, которое уполномочено издавать для потребителя и продавца (исполнителя работ и услуг) правила, обязательные при заключении и исполнении публичных договоров.

Так, Постановление Правительства РФ от 8 февраля 2006 г. № 80 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 г. № 55 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам розничной продажи алкогольной продукции», Постановление Правительства РФ от 21 июля 1997 г. № 918 «Об утверждении Правил продажи товаров по образцам», Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июня 1998 г. № 569 «Об утверждении Правил комиссионной торговли непродовольственными товарами», Постановление Правительства РФ от 10 марта 2007 г. № 148 «Об утверждении Правил выдачи разрешений на право организации розничного рынка», Постановление Правительства РФ от 15 августа 1997 г. № 1037 «О мерах по обеспечению наличия на ввозимых на территорию Российской Федерации непродовольственных товарах информации на русском языке», Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 г. № 55 «Об утверждении правил продажи отдельных видов товаров, перечня товаров длительного пользования, на которые не распространяется требование покупателя о безвозмездном предоставлении ему на период ремонта или замены аналогичного товара, и перечня непродовольственных товаров надлежащего качества, подлежащих возврату или обмену на аналогичный товар других размера, формы, габарита, фасона, расцветки или комплектации» и другие регламентируют порядок и правила предоставления товаров, работ и услуг потребителям, определяют ответственность сторон, указывают обязательные требования к товарам, работам, услугам и т.д.

Кроме того, Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 1997 г. № 1025 «Об утверждении Правил бытового обслуживания населения в Российской Федерации» определяются отношения между потребителями и исполнителями в сфере бытового обслуживания, перечень бытовых услуг, порядок оказания данных услуг (выполнения работ) исполнителями потребителям и их ответственность. Таким образом, нормативными актами Правительства Российской Федерации дополняются нормы Закона РФ «О защите прав потребителей», Гражданского кодекса РФ и других нормативных актов. Так, Постановлением Правительства РФ от 23 мая 2006 г. № 307 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам», в соответствии со ст. 157 Жилищного кодекса РФ, даются следующие понятия: «коммунальные услуги» – деятельность исполнителя коммунальных услуг по холодному водоснабжению, горячему водоснабжению, водоотведению, электроснабжению, газоснабжению и отоплению, обеспечивающая комфортные условия проживания граждан в жилых помещениях; «потребитель» – гражданин, использующий коммунальные услуги для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, определяются требования к предоставлению коммунальных услуг, права и обязанности потребителя и исполнителя. Таким образом, расширяется круг общественных отношений, связанных с личным бытовым потреблением, что подтверждает нашу позицию более широкого толкования сферы услуг и включение данного определения в Закон РФ «О защите прав потребителей».

Рядом нормативных актов рассматриваемого нами субъекта административно-правового регулирования общественных отношений в сфере потребительского рынка включаются оказание и других услуг потребителям. Так, Постановлением Правительства РФ от 26 апреля 1997 г. № 490 «Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации» определяются Правила предоставления гостиничных услуг, введено понятие «гостиница», «потребитель»; Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2005 г. № 222 «Об утверждении Правил оказания услуг телеграфной связи»¹ утверждены Правила оказания услуг телеграфной связи, которые определяют основные понятия по оказанию этих услуг: «абонент» – пользователь услуги «телекс», с которым заключен договор об оказании услуги «телекс» при выделении для

¹ СЗ ВФ. 2005. № 17. Ст. 1557.

этих целей абонентского номера; «адресат» – пользователь, которому адресуется телеграмма.

Постановлением Правительства РФ от 6 июня 2005 г. № 353 «Об утверждении Правил оказания услуг связи проводного радиовещания» утверждены Правила оказания услуг связи проводного радиовещания, Постановлением Правительства РФ от 6 августа 1998 г. № 898 «Об утверждении Правил оказания платных ветеринарных услуг» утверждены Правила оказания платных ветеринарных услуг, Постановлением Правительства РФ от 11 апреля 2001 г. № 290 «Об утверждении Правил оказания услуг (выполнения работ) по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств» утверждены Правила оказания услуг (выполнения работ) по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств, Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2005 г. № 221 «Об утверждении Правил оказания услуг почтовой связи» утверждены Правила оказания услуг почтовой связи, и, таким образом, определяется перечень различных услуг.

Правительство РФ осуществляет нормативно-правовое регулирование и в других подсистемах потребительского рынка, например, обеспечение государством качества и безопасности продукции и жизни, здоровья, безопасности потребителей. Так, Постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2000 г. № 987 «О государственном надзоре в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов»¹ установлено разделение полномочий между федеральными органами исполнительной власти по государственному надзору и контролю в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов.

В то же время, рассматривая круг регулируемых общественных отношений и его объекты, мы отмечали, что в соответствии с Законом № 171-ФЗ от 21 декабря 2004 г. внесшего изменения в ст. 1 Закона РФ «О защите прав потребителей» и дополнившего возможность регулирования, рассматриваемых нами общественных отношений, помимо ГК РФ и данного Закона, так же и другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными актами, была предоставлена возможность регулирования и иными федеральными законами, связанными с материальным и духовным потреблением населения, например образованием, здравоохранением, культурой и

¹ СЗ РФ. 2001. № 1, ч. 2. Ст. 123.

т.п. Так в соответствии ст. 7 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» определены полномочия федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования и федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере образования. В соответствии со ст. 14 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» определен федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения. Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»¹ определяет категории потребителей требующих особой поддержки.

Необходимо отметить, что в рамках проводимой в стране административной реформы, предусматривающей повышение эффективности государственного управления, в том числе путем разделения законодательных, управленческих и административно-хозяйственных функций государственных органов, они разделены на политические (министерства), надзорные (службы), по управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг (агентства подведомственные им государственные учреждения либо иные организации, государственные унитарные предприятия, казенные предприятия)². Так, Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³, Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»⁴ определен федеральный государственный надзор и общественный контроль в области защиты прав потребителей.

Согласно ст. 40 Закона РФ «О защите прав потребителей» государственный контроль и надзор за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, осу-

¹ СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

² См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

³ СЗ РФ. 2011. № 30, ч. 1. Ст. 4590.

⁴ СЗ РФ. 2014. № 30, ч. 1. Ст. 4213.

ществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по контролю (надзору) в области защиты прав потребителей (его территориальными органами). В соответствии с этой концепцией функции по регулированию общественных отношений в сфере потребительского рынка имеющиеся у различных подразделений Правительства РФ были объединены в Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Так, к ее компетенции были отнесены вопросы Государственной санитарно-эпидемиологической службы Министерства здравоохранения РФ по надзору за санитарно-эпидемиологическим благополучием населения¹, Государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей по соблюдению норм и правил торговли и общественного питания, порядка применения цен, качества и безопасности товаров народного потребления, выявление нарушений правильного функционирования объектов торговли и общественного питания, и недопущение поступления на потребительский рынок недоброкачественных товаров, федеральных антимонопольных органов по государственному контролю за соблюдением законодательства о защите прав потребителей².

Во исполнение основных направлений административной реформы согласно ч. 2 ст. 40 Закона РФ «О защите прав потребителей» с учетом объединения указанных функций определен единый уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, а также по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей – Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор). Его полномочия заключаются в следующем: проведение проверок соблюдения изготовителями (исполнителями, продавцами, уполномоченными организациями или уполномоченными индивидуальными предпринимателями, импортерами) обязательных требований законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в об-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 1998 г. «Об утверждении положения “О государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации”» // СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3197.

² См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

ласти защиты прав потребителей, а также обязательных требований к товарам (работам, услугам); выдача в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, предписаний изготовителям (исполнителям, продавцам, уполномоченным организациям или уполномоченным индивидуальным предпринимателям, импортерам) о прекращении нарушений прав потребителей, о необходимости соблюдения обязательных требований к товарам (работам, услугам); в установленном законодательством Российской Федерации порядке принятие мер по приостановлению производства и реализации товаров (выполнения работ, оказания услуг), которые не соответствуют обязательным требованиям; направление в орган, осуществляющий лицензирование соответствующего вида деятельности (лицензирующий орган), материалов о нарушении прав потребителей для рассмотрения вопросов о приостановлении действия или об аннулировании соответствующей лицензии в установленном законодательством Российской Федерации порядке; направление в правоохранительные органы по подведомственности материалов для разрешения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений, связанных с нарушением установленных законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации прав потребителей; обращение в суд с заявлениями, в защиту прав потребителей, законных интересов неопределенного круга потребителей, а также с заявлениями о ликвидации изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации, импортера) либо о прекращении деятельности индивидуального предпринимателя (уполномоченного индивидуального предпринимателя) за неоднократное или грубое нарушение установленных законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации прав потребителей.

В настоящее время указанный федеральный орган осуществляет нормативно-правовое регулирование в рассматриваемой нами сфере. Так, например, Приказом Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 2 апреля 2007 г. № 90 «О внесении изменений в приказ Роспотребнадзора от 5 июня 2006 г. № 147 и утверждения форм документов, используемых в процессе лицензирования»¹ определены формы документов для занимающихся отдельными видами предпринимательской деятельности. В соответствии с этими полномочиями формируется и правоприменение уполномоченного органа РФ по защите прав потребителей и его террито-

¹ Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 21. С. 184.

риальных органов в субъектах РФ по административно-правовому регулированию рассматриваемых нами правоотношений.

По нашему мнению, учитывая недостаточную разработанность вопроса о федеральных органах исполнительной власти, обладающих компетенцией по правовому регулированию в сфере потребительского рынка, необходимо дать следующую их систему, обращая внимание, что для повышения эффективности ее работы нужно, во-первых, упрощение ее состава и взаимодействие с другими органами государственной власти; во-вторых, усложнение и детализация задач функциональной деятельности этих органов в данной сфере; в-третьих, устранение дублирования при выполнении своих функциональных обязанностей.

Примером такой деятельности по объединению функций является создание на базе Государственного антимонопольного комитета РФ, Государственного комитета РФ по поддержке и развитию малого предпринимательства, Федеральной службы России по регулированию естественных монополий в области связи, Федеральной службы России по регулированию естественных монополий на транспорте Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, а затем Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 была преобразована в Федеральную антимонопольную службу РФ, которая осуществляет государственную политику по развитию товарных рынков и конкуренции, ограничению и пресечению монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции с одной стороны, с другой стороны обеспечивает развитие предпринимательства в сфере производства и торговли товарами, исполнения услуг (работ). Основные задачи, функции и полномочия Службы определены Законом РФ от 22 марта 1991 г. «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»¹. Она так же в соответствии с гл. 23 КоАП РФ обладает административно-юрисдикционным полномочиями в сфере потребительского рынка.

Нашу позицию о необходимости такой систематизации федеральных органов исполнительной власти подтверждают Ю.А. Тихомиров², И.Л. Бачило, Н.Г. Салищева, Ю.А. Розенбаум, Л.А.Сергиенко, Н.Ю. Хаманева и др.³

¹ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 499; 1992. № 32. Ст. 1882; 1992. № 34. Ст. 1966; СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2066.

² Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса. С. 7–8.

³ О концепции развития системы исполнительной власти в Российской Федерации / И.Л. Бачило, Н.Г. Салищева, Л.А. Сергиенко [и др.]. С. 28–31.

Еще одним федеральным органом, обладающим значительной компетенцией в сфере потребительского рынка, является Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, который осуществляет свою деятельность на основании Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» и Федерального закона от 10 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов». На агентство возложен государственный контроль за соблюдением требований государственных стандартов, правил обязательной сертификации, государственный метрологический надзор, государственное управление стандартизацией в России, включая координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти РФ и ее субъектов, ведомственных технических комитетов по стандартизации, субъектов хозяйственной деятельности.

Определяя общественные отношения в сфере потребительского рынка мы говорили о важности технологического контроля при производстве товаров работ и услуг, так как только на этом этапе можно обеспечить надлежащее качество и безопасность их для потребителя. В соответствии с п. 9 Положения о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей¹ установлено, что в случае выявления нарушений законодательства в области защиты прав потребителей органы Роспотребнадзора помимо мер, предусмотренных Законом № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»², Законом РФ «О защите прав потребителей» и КоАП РФ, вправе принимать меры, связанные с реализацией полномочий по обеспечению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Таможенного Союза в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании». Однако, анализ этих актов показывает, что в настоящее время отсутствует согласованность между Законом РФ «О защите прав потребителей» и Федеральным законом «О техническом регулировании» в вопросе организации и осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов, что не позволяет полноценно реализовать как непосредственно контрольные функции, так административно-юрисдикционные полномочия в данной сфере, обеспечить защиту

¹ Постановление Правительства РФ от 2 мая 2012 г. № 412 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2435.

² СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1. Ст. 6249.

жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, охрану окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений, а также предупреждение действий, вводящих в заблуждение потребителей.

Наше мнение о необходимости создания эффективной системы контроля качества и безопасности продукции и ее совершенствования подтверждают, в частности, Д.Н. Бахрах¹, Б.М. Лазарев² и другие ученые. В тоже время, как отмечает Я.Е. Парций, для создания высокоэффективной системы государственного контроля необходимы единство принципов и применяемых понятий, включая увязку вновь разрабатываемых актов с положениями Конституции РФ, действующими федеральными законами, единство и согласованность порядка нормирования требований к качеству и безопасности товаров с объектами и методами контроля³. Анализируя нормы Федерального закона от 27 декабря 2002 г. «О техническом регулировании», касающиеся государственного контроля (надзора) за соблюдением технических регламентов, он отмечает, что действующая система государственного контроля за соблюдением обязательных требований к продукции, работам и услугам характеризуется наличием множества федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контроль, неоправданным различием их полномочий, дублированием функций⁴.

Еще одним федеральным органом межотраслевого управления, на наш взгляд, является Федеральная таможенная служба РФ, которая осуществляет непосредственное руководство таможенным делом в России, административно-правовое регулирование в сфере потребительского рынка на основании Таможенного кодекса Таможенного Союза, установление порядка и условий перемещения через таможенную границу Российской Федерации товаров и транспортных средств, взимания таможенных платежей, таможенного оформления, таможенного контроля, проводит пресечение незаконного оборота товаров через таможенную границу⁵.

¹ Административное право России. Часть Особенная. С. 243–244.

² Комментарий к кодексу РСФСР об административных правонарушениях. М., 1989. С. 251–252.

³ Парций Я.Е. Ненадлежащее качество продукции: государственный контроль; уголовная и административная ответственность. М., 2001. С. 13.

⁴ Парций Я.Е. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О техническом регулировании». С. 63.

⁵ См.: Указ Президента РФ от 8 мая 1998 г. № 507 «Вопросы Государственного таможенного комитета Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2093.

Кроме того, мы считаем необходимым включить в систему органов исполнительной власти осуществляющих управленческие функции в сфере потребительского рынка Министерство экономического развития РФ¹, которое реализует функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса, защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, лицензирования, аккредитации и сертификации, в том числе в сфере производства и реализации товаров, работ и услуг.

К ним также относится и Министерство финансов РФ, осуществляющее функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, кредитной кооперации, микрофинансовой деятельности, финансовых рынков, организации и проведения лотерей, азартных игр, производства и реализации защищенной от подделок полиграфической продукции и другие функции в сфере потребительского рынка².

Федеральная служба государственной статистики (Росстат) осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере официального статистического учета, формированию официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в Российской Федерации³.

Проблемным вопросом является отнесение Банка России и его подразделений к субъектам регулирования правоотношений в сфере потребительского рынка, так как он обладает особым статусом. Однако рассматривая включение финансовых услуг в сферу потребительского рынка, на наш взгляд, а так же создание подразделения по защите прав потребителей финансовых услуг в Центральном банке РФ говорит о необходимости интеграции его в эту систему. И хотя в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке Рос-

¹ Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

² Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

³ Постановление Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 420 «О Федеральной службе государственной статистики» // СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2710.

сии)»¹ он осуществляет свои полномочия независимо от других органов государственной власти, Закон определяет следующие направления деятельности Банка: обеспечение стабильности финансового рынка, установление правил расчетов в РФ, правил проведения финансовых операций, надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп, некредитных финансовых организаций и в соответствии со ст. 7 Закона издание нормативные положения в рамках своей компетенции. В соответствии со ст. 76.1 Закона, он осуществляет контроль и надзор за деятельностью организаторов торговли, субъектов страхового дела, микрофинансовых организаций, кредитных потребительских кооперативов, жилищных накопительных кооперативов, бюро кредитных историй, сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов с целью защиты прав и законных интересов инвесторов на финансовых рынках, страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей, признаваемых таковыми, вкладчиков и участников негосударственного пенсионного фонда по негосударственному пенсионному обеспечению, иных потребителей финансовых услуг.

Основным федеральным органом исполнительной власти, который реализует функции отраслевого управления в сфере потребительского рынка, является Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России)², которое осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере промышленного комплекса, энергосбережения и повышения энергетической эффективности при обороте товаров, а также технического регулирования и обеспечения единства измерений, внешней и внутренней торговли, общественного питания и бытового обслуживания, народных художественных промыслов, индустрии детских товаров (за исключением пищевой продукции для детского питания), а так же иные функции в сфере потребительского рынка. Позицию автора по включению в систему субъектов административно-правового регулирования сферы потребительского рынка органов по управлению торговлей подтверждают Ю.А. Тихомиров, Ю.М. Козлов, А.П. Коренев, Н.П. Анисимова и другие ученые, что было отмечено ранее.

Кроме того, мы считаем необходимым отнести к системе отраслевых федеральных органов исполнительной власти, реализующих отдельные функции, в том числе адми-

¹ СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

² Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2868.

нистративно-правового регулирования и государственного управления в сфере потребительского рынка: Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации, Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, Федеральное агентство по рыболовству, Федеральную службу по надзору в сфере транспорта, Федеральное агентство воздушного транспорта, Федеральное дорожное агентство, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, Федеральное агентство морского и речного транспорта и некоторые другие органы исполнительной власти.

Согласно данному нами определению правового регулирования в сфере потребительского рынка необходимо включить в рассматриваемую систему и федеральные органы финансового контроля за осуществлением предпринимательской деятельности в сфере производства, торговли товарами, оказания возмездных услуг и выполнения работ – Федеральную налоговую службу и Федеральную службу финансово-бюджетного надзора.

В данную систему входят федеральные органы по контролю за охраной здоровья населения при осуществлении потребления: Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (в области обеспечения экологической безопасности), Федеральное агентство лесного хозяйства РФ (в области лесопользования ряда других функций), Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство по недропользованию и т.д. Большинство указанных федеральных органов имеют свои структурные подразделения как на уровне субъектов РФ, так и на уровне муниципальных образований, однако внутренняя организация структурных подразделений регламентируется органами, в составе которых они формируются и действуют.

Рассматривая опыт административно-правового регулирования, мы обосновано показали роль полицейского права в регулировании отношений в сфере потребительского рынка и полиции и МВД Российской Империи как основного органа, позволяющего в тот период обеспечить как различные права и интересы граждан потребителей, их без-

опасность, так и общественную, экономическую, продовольственную и другие виды безопасности при осуществлении материального и духовного потребления населения. В связи с этим необходимо рассмотреть вопрос о включении в федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции» этих функций в полицейскую деятельность для пресечения фактов обманов, обмеров, обвесов потребителей, совершения мошенничеств, а так же для профилактики и пресечения правонарушений, посягающих на их права и законные интересы, жизнь, здоровье и безопасность, общественную, экономическую, продовольственную и другие виды национальной безопасности. В советский и современный Российский период данная функция была возложена на специализированные подразделения милиции БХСС и БЭП (что нами было подробно проанализировано ранее), однако Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 239-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» практически исключил из полицейской деятельности функции административной юрисдикции в сфере потребительского рынка. И на наш взгляд, восстановление данной функции полиции в ст. 23.3 КоАП РФ существенно усилит эффективность как правоприменения, так и правового регулирования в целом. Необходимо отметить, что в соответствии с федеральными законами «О полиции» и «Об оказании государственных и муниципальных услуг» МВД России и ее подразделения оказывают государственные услуги в соответствии с принятыми административными регламентами, и таким образом, так же являются федеральным органом исполнительной власти, оказывающим государственные услуги. В связи с этим мы считаем необходимым включение в систему субъектов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих административно-правовое регулирование в сфере потребительского рынка и МВД РФ.

Как мы показали, в настоящее время сложилась система органов административной юстиции, в которой в соответствии со ст. 23.49 Роспотребнадзор является основным субъектом административной юрисдикции, уполномоченным осуществлять функции по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей и потребительского рынка, в том числе рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 9.16, ст. 10.8, ст. 14.2, ч. 1 ст. 14.3.1, ст. 14.4, ч. 1 ст. 14.5, ст. 14.6–14.8, 14.15, ч. 2.1 и 3 ст. 14.16, ч. 2–4, 6–8 ст. 14.34, ст. 14.39, ч. 1 ст. 14.51, ст. 14.53, ст. 19.14 КоАП РФ и др., а на основании ст. 23.13 – санитарно-эпидемиологический надзор, предусмотренный гл. 6 КоАП РФ.

Кроме того, существуют и другие государственные органы, обладающие административно-юрисдикционными полномочиями в данной сфере: ст. 23.1 судьи, ст. 23.3 органы внутренних дел (полиции), ст. 23.5 налоговые органы, ст. 23.8 таможенные органы, ст. 23.14 органы, осуществляющие государственный ветеринарный надзор, ст. 23.15 органы, осуществляющие государственный карантинный фитосанитарный контроль, ст. 23.16 органы, осуществляющие государственный контроль и надзор в области защиты растений, ст. 23.29 органы, осуществляющие государственный экологический контроль, ст. 23.30 органы государственного энергетического надзора, ст. 23.31 органы государственного горного и промышленного надзора, ст. 23.36 органы российской транспортной инспекции, ст. 23.44 органы, осуществляющие государственный надзор за связью и информатизацией, ст. 23.48 федеральный антимонопольный орган, его территориальные органы, ст. 23.50 органы, осуществляющие государственный контроль за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, ст. 23.51 органы, уполномоченные в области государственного регулирования тарифов, ст. 23.52 органы, осуществляющие государственный контроль и надзор за соблюдением обязательных требований к продукции и государственный метрологический надзор, ст. 23.53 органы государственного статистического учета, ст. 23.54 органы, осуществляющие федеральный пробирный надзор и государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, обращением, учетом и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней, ст. 23.55 органы государственной жилищной инспекции, ст. 23.56 органы государственного архитектурно-строительного надзора, ст. 23.59 органы регулирования естественных монополий, ст. 23.60 органы валютного контроля и некоторые другие.

Таким образом, юрисдикционную деятельность осуществляют органы исполнительной власти, иные уполномоченные государственные органы, специально создаваемые юрисдикционные органы, а также судебные органы. Однако на законодательном уровне термин административной юстиции не определен и существует несколько точек зрения в теории права по созданию системы административной юстиции в РФ. Так, И.В. Панова определяет ее как систему судебных и квазисудебных органов, осуществляющих деятельность по контролю и надзору за законностью действий органов государственного администрирования, органов местного самоуправления их должностных лиц путем

рассмотрения и разрешения их административных споров на основе специального процессуального порядка реализации административных норм¹.

Ю.А. Тихомиров, говоря о необходимости обеспечения надежного механизма защиты прав и свобод граждан в сфере государственного управления, особо отмечает необходимость развития системы административного судопроизводства и принятия федеральных законов об административном судопроизводстве и административных процедурах, а так же упорядочение специальной системы контрольных органов²

А.П. Фоков делает акцент на необходимость учреждения судебной юстиции по осуществлению административного судопроизводства на основании ст. 118 и 126 Конституции РФ³. Н.Ю. Хаманева, А.А. Гришковец, Н.Г. Салищева и другие ученые говорят о необходимости создания правового механизма эффективной защиты прав граждан от административного произвола, бизнеса – от излишнего административного давления путем развития судебного и общественного контроля, а также путем создания единой системы органов государственного контроля, не зависимых от органов исполнительной власти, а так же необходимости эффективного правоприменения⁴, и мы провели исследование проблемных вопросов административной юстиции с учетом опыта ряда стран с развитой системой демократии и рыночной экономики.

Учитывая это, эффективность административно-правового регулирования зависит от двух его основных взаимосвязанных составляющих правотворчества и правоприменения, для достижения этой цели рассмотрим вопросы правоприменения законодательства в сфере потребительского рынка. Как мы уже отмечали, в соответствии с ранее действовавшим положениями гл. 23 КоАП РФ основным субъектом административной юрисдикции в сфере потребительского рынка являлись органы внутренних дел. Так, например, в 2009 г. сотрудниками милиции выявлено 649 439 правонарушений в области предпринимательской деятельности, предусмотренных гл. 14 КоАП РФ, из них по ст. 14.1 – 139 718, ст. 14.2 – 28 801, ст. 14.4 – 202 112, ст. 14.5 – 59 812, ст. 14.7 – 24 763, ст. 14.5 – 145 026⁵. В связи с вступлением в силу Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» органы внутренних дел были лишены данных полномочий, и

¹ См.: Панова И.В. Указ. соч. С. 70.

² Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. С. 258–259.

³ Фоков А.П. Указ. соч.

⁴ См.: Предложения по основным направлениям совершенствования и кодификации...

⁵ Статистика ГИЦ МВД России. М. 2010.

органом полномочным привлекать нарушителей к административной ответственности за правонарушения в данной сфере стал Роспотребнадзор и его территориальные органы. В тоже время, анализ данных правоприменения территориальными органами Роспотребнадзора показывает, что передача этих полномочий не привела к повышению эффективности правоприменения в сфере потребительского рынка и обеспечению надежной защиты граждан от обманов и различных видов мошеннических действий¹. Так, например, в 2012 г. органами Роспотребнадзора вынесено постановлений о назначении административных наказаний по ст. 14.4 КоАП РФ – 17 580, по ст. 14.2 – 12 883, по ст. 14.5 – 8 827. Эти и другие данные, представленные нами в Приложении, наглядно показывают отсутствие целенаправленной и системной работы по применению законодательства, направленного на обеспечение законных интересов, прав и безопасности потребителей. Резкое снижение назначенных административных наказаний связано с тем, что органы Роспотребнадзора в современных условиях не справляются с возложенными на них обязанностями, что в свою очередь уменьшает неотвратимость наказания, увеличивает безнаказанность и ухудшает общее состояние законности в данной сфере. Таким образом, передача юрисдикционных полномочий от органов внутренних дел органам Роспотребнадзора явилась мерой, повлекшей резкое снижение эффективности правового регулирования, снижение числа правонарушителей, привлеченных к административной ответственности и невозможность обеспечить надежную защиту законных интересов, прав потребителей, их жизни, здоровья и безопасности, безопасности и качества товаров, работ и услуг, а так же общественной, продовольственной, производственной (технологической), экологической и иных видов безопасности.

Об этом свидетельствует и общий анализ данных о состоянии объектов потребительского рынка, который показывает, что контрольная деятельность Роспотребнадзора остается малоэффективной и не достигает своих целей. Так, по сообщению главы Федеральной службы Геннадия Онищенко в 2007 г. под их надзором находилось 6 649 рынков, на которых в 2006 г. было проведено 16 000 проверок. За выявленные нарушения составлено 29 800 протоколов об административных правонарушениях и наложено штрафов 41,25 млн рублей, однако, несмотря на предпринимаемые меры, удовлетворительное санитарно-эпидемиологическое и техническое состояние объектов установлено

¹ Строкань С. Брызги торговой войны [Электронный ресурс] // Коммерсант. Деньги. 2006. № 51, 25 дек. С. 10. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/732912> .

лишь в 9,8 % случаях от всего числа проверок. В целом в 2007 г. проведено 233 633 проверки, выявлено 286 483 нарушения законодательства¹. Аналогичная ситуация сложилась и в последующие годы. Так в 2008 г. проведено 176 609 проверок – выявлено 227046 нарушений, в 2009 г. – 142 802 и 201 126, в 2010 г. – 136 335 и 212 770, 2011 г. – 144 478 и 235 806, в 2012 г. – 147 274 и 296 036 соответственно. То есть в целом на одну проверку приходится менее двух выявленных нарушения. Анализ деятельности этого надзорного органа показывает, что, например, в 2012 г. в результате рассмотрения обращений по вопросам защиты прав потребителей территориальными органами Роспотребнадзора в пределах полномочий принимались различные меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан. Однако в 70 % случаев заявителям были даны лишь необходимые разъяснения, 10 % обращений направлено на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией. Лишь только каждое пятое письменное обращение гражданина, связанное с нарушением его прав, явилось в 2012 г. основанием для проведения внеплановой проверки или принимались решения о возбуждении дела об административном правонарушении (в 2011 г. – каждое четвертое обращение). В целом, по итогам 2012 г. в результате рассмотрения 270 698 письменных обращений по вопросам защиты прав потребителей лишь в каждом шестом случае было возбуждено дело об административном правонарушении (всего – 39 826), поданы 2 757 исков и заявлений в судебные органы, и всего 65 материалов, связанных с нарушениями обязательных требований, направлены для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений².

Не смотря на то, что в связи с вступлением в силу с 13 августа 2010 г. Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 239-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» к административной юрисдикции Роспотребнадзора и его территориальных подразделений были добавлены полномочия, в том числе по осуществлению функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (гл. 6 КоАП РФ (ст. 6.3–6.7, 6.24, 6.25); гл. 7 КоАП РФ (ч. 2 ст. 7.2); гл. 8 КоАП РФ (ст. 8.2, ст. 8.5, ч. 2 ст. 8.42)) и функций по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей и потребительского

¹ Подробный анализ этой деятельности см.: Коммерсант. Деньги. 2007. № 9. С. 12.

² Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году. С. 86.

рынка (гл. 9 КоАП РФ (ч. 1 и 2 ст. 9.16); гл. 10 КоАП РФ (ст. 10.8); гл. 14 КоАП РФ (ст. 14.2, ч. 1 ст. 14.3.1, ст. 14.4, ч. 1 ст. 14.5, ст. 14.6–14.8, 14.15, ч. 2.1 и 3 ст. 14.16, ч. 2–4, 6–8 ст. 14.34, ст. 14.39, ч. 1 ст. 14.51, ст. 14.53); гл. 19 (ст. 19.14)), предусматривающие административную ответственность за нарушения прав, безопасности, жизни и здоровья потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг существенного улучшения государственной защиты не произошло¹. Одной из причин снижения эффективности административно-правового регулирования, на наш взгляд, является то, что Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 239-ФЗ были внесены изменения в сторону смягчения административной ответственности за эти нарушения за счет расширения применения административного наказания в виде предупреждения. Анализ привлечения к административной ответственности Роспотребнадзором показывает, что применение особенной части КоАП РФ в основном было связано с нарушениями, предусматривающими ответственность за нарушения прав потребителей на информацию о продавце (исполнителе, изготовителе) и о товаре (работе, услуге), квалифицируемыми в соответствии с ч. 1 ст. 14.5 и ч. 1 ст. 14.8 КоАП РФ (всего на их долю приходится 30 % в 2012 г. и 27 % в 2011 г.), а по ст. 14.7 в 2001 г. лишь 1160 правонарушений, что составляет 0,002 % от общего количества выявленных Роспотребнадзором правонарушений. Официальная статистика по территориальным органам Роспотребнадзора показывает, что в ряде субъектов РФ не выявлено ни одного правонарушения по данной статье за весь 2012 г. По всем выявленным нарушениям по России направлено 23 представления о ликвидации юридических лиц, систематически нарушающих законодательство о защите прав потребителей, что свидетельствует об отсутствии целенаправленной работы в этом направлении, и является не адекватным выявляемому количеству соответствующих нарушений Закона РФ «О защите прав потребителей» и существу обращений граждан. Указанное приводит к тому, что как таковая угроза наказания никак не стимулирует к стремлению неукоснительного соблюдать требования законодательства о защите потребителей, поскольку предпринимателю зачастую экономически более выгодно оплатить административный штраф, чем «потерять» прибыль, получаемую от неправомерной деятельности, либо направить свои усилия на устранение нарушений².

¹ Там же. С. 139–146.

² См. более подробно анализ правоприменительной практики: Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году. С. 92.

Как показывает анализ правоприменения Роспотребнадзором административного законодательства, в 2012 г. по фактам недостоверного декларирования (ст. 14.44 КоАП РФ) возбуждены 47 административных дел (0,02% от общего числа возбужденных административных дел); за реализацию продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия, без указания в сопроводительной документации сведений о сертификате соответствия или декларации о соответствии (ст. 14.45 КоАП РФ) – 659 дел (0,42% от общего числа возбужденных административных дел); за маркировку продукции знаком обращения продукции на рынке, соответствие которой требованиям технических регламентов не подтверждено в порядке, предусмотренном законодательством о техническом регулировании, либо маркировку знаком соответствия продукции, соответствие которой требованиям технических регламентов не подтверждено в порядке, предусмотренном законодательством о техническом регулировании (ст. 14.46 КоАП РФ) – 58 дел (0,03% от общего числа возбужденных административных дел). Таким образом, результаты правоприменения норм КоАП РФ наглядно свидетельствуют о низкой реализации законодательства о техническом регулировании основным уполномоченным органом РФ в данной сфере.

Учитывая, что для выявления и пресечения правонарушений, связанных с обманом потребителей (ст. 14.7 КоАП РФ), необходимо осуществлять «контрольные покупки», а в соответствии с письмом Роспотребнадзора от 7 марта 2006 г. № 0100/2473-06-32 должностным лицам Службы запрещается осуществление «контрольной покупки», поскольку она не включена в перечень мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, то становится невозможным эффективная реализация их административно-юрисдикционных функций. (И это наглядно показано нами с учетом анализа применения законодательства об административной ответственности указанным надзорным органом в Приложении).

Реализуемая в стране административная реформа предусматривает повышение эффективности управления посредством разделения нормотворческих, контрольно-надзорных и административно-хозяйственных функций органов исполнительной и соответственно разделение отраслевых органов исполнительной власти на министерства, службы и агентства. Однако, Положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека возлагает на данный контрольно-надзорный орган несвойственные хозяйственные функции, например, размещение зака-

зов и заключение государственных контрактов, а также иных гражданско-правовых договоров на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд, на поставку вакцин, профилактических прививок и др.¹, что противоречит основным направлениям административной реформы.

Несмотря на государственно-правовой характер защиты прав, многообразных интересов, жизни, здоровья, безопасности потребителей и определение Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и безопасности человека (Роспотребнадзор) в ч. 1 ст. 40 Закона РФ «О защите прав потребителей» как уполномоченного федерального органа исполнительной власти и ст. 23.49 КоАП РФ как органа, осуществляющего функции по контролю, надзору и административной юрисдикции в сфере защиты прав потребителей и потребительского рынка в результате «наличия ряда противоречий и пробелов в правовом регулировании отношений, не позволяющих установить единый механизм осуществления государственного контроля (надзора)» в этой сфере практически произошло дерегулирование и значительное снижение результатов работы органов государственной власти РФ по обеспечению этой защиты, а также продовольственной, экономической, технологической, экологической и других видов национальной безопасности².

Таким образом, рассмотрев систему федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих правовое регулирование в сфере потребительского рынка, мы считаем, что она нуждается в оптимизации, конкретизации и детализации, а так же расширении полномочий ряда органов. Необходимо так же усилить роль территориальных структур федеральных органов исполнительной власти и в первую очередь органов внутренних дел, которые являются составными звеньями централизованного управления, четко определить компетенцию и повысить взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления в регулировании данной сферы на законодательном уровне³.

По нашему мнению, в настоящее время наиболее эффективным представляется применение именно административно-правового регулирования рассматриваемых об-

¹ П. 5.17 Постановления Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека».

² См.: Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году.

³ См.: Перечень поручений Президента Российской Федерации от 24 января 2012 г. № Пр-177 по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 16 января 2012 г. «Об усилении государственных гарантий защиты прав потребителей в Российской Федерации».

публичных отношений, которое позволяет, с одной стороны, оперативно выявлять и пресекать нарушения прав потребителей и законодательства в данной сфере, с другой – осуществлять контроль максимального количества субъектов предпринимательской деятельности и обеспечить оптимальную структуру государственных органов, минимальные расходы государства при осуществлении правового регулирования в данной сфере, безопасность потребителей, безопасность и качество товаров, работ и услуг, общественную, экономическую, продовольственную, производственную, экологическую и другие виды безопасности.

При этом, на наш взгляд, для повышения эффективности правового регулирования в данной сфере необходимо, с одной стороны, повышение социальной и правовой активности индивидуальных субъектов-потребителей, с другой – создание единой оптимальной, стабильной, взаимосвязанной системы органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений по применению норм комплексного законодательства в этой сфере, регулирующего весь комплекс отношений данной сферы, начиная от производства товаров, выполнения работ, оказания услуг до их реализации, а так же обеспечение и защита прав, интересов, безопасности, жизни и здоровья потребителей.

Кроме того, с целью применения комплексного подхода необходимо принятие целевой государственной программы по защите потребителей, охране их прав, интересов, жизни, здоровья, безопасности, для чего необходимо создание интегрированной системы законодательства, включающей как нормы публичного, в частности, конституционного, административного, муниципального, уголовного, так и частного права, и оптимальной и эффективной системы органов, осуществляющих его правоприменение.

5.2. Правовое положение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере потребительского рынка

В настоящее время уделяется особое внимание повышению эффективности государственного управления органов государственной власти субъектов Российской Феде-

рации и в особенности государственной и общественной защите многообразных прав, интересов, жизни и здоровья потребителей, и оказанию гражданам жизненно важных и социально-значимых социальных услуг¹. И с учетом постановки задач всем органам государственной власти по совершенствованию государственного управления в этой сфере необходимо отметить, что вопрос по централизации и децентрализации полномочий государственных органов, построение эффективной и оптимальной системы органов законодательной, судебной и исполнительной власти субъектов РФ по правовому регулированию рассматриваемых нами отношений, является одним из наиболее проблемных как с научной, так и с практической точек зрения. И это в полной мере касается как построения системы органов государственной власти, так и правоприменения законодательства, регулирующего эти отношения. Данная ситуация связана в первую очередь с тем, что в соответствии со ст. 1 Закона РФ «О защите прав потребителей» «отношения в области защиты прав потребителей регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации, этим Законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации», при этом «Правительство Российской Федерации вправе издавать для потребителя и продавца (изготовителя, исполнителя, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) правила, обязательные при заключении и исполнении публичных договоров». Таким образом, сформированное законодательство в сфере потребительского рынка целиком относится только к федеральному уровню и вопросы регулирования этих отношений субъектами РФ относятся к проблемным вопросам систематизации российского права.

В гл. 4 «Государственная и общественная защита» ст. 40 Закона РФ «О защите прав потребителей» устанавливаются лишь федеральный государственный уполномоченный орган, и федеральный государственный контроль и надзор в сфере потребительского рынка. В то же время в ст. 42.1 «Полномочия высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области защиты прав потребителей» установлено, что высший исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации осуществляет мероприятия по реализации, обеспечению и защите прав потребителей и в пределах своих полномочий принимает

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ [в 2012 г.]. С. 5–8; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ [в 2013 г.]. С. 35–38.

определенные меры. Таким образом, несмотря на то, что данная норма не определяет конкретных полномочий, она предоставляет такому органу полномочие принимать нормативные акты и обеспечивать их реализацию региональными органами исполнительной власти в области защиты прав потребителей.

Мы уже отмечали возможность административно-правового регулирования общественных отношений в сфере потребительского рынка законодательством субъекта РФ исходя из норм конституционного права. Действительно на наш взгляд, полномочия органов исполнительной власти субъектов Федерации по административно-правовому регулированию потребительского рынка устанавливаются нормами публичного, и в первую очередь конституционного права. Статьи 1 и 5 Конституции РФ определяют Россию как демократическое федеративное правовое государство с единой системой государственной власти, основанную на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, а ст. 7 определяет политику России как направленную на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

На основании ст. 11 Основного Закона государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы, а ст. 66 устанавливает, что статус субъекта РФ определяется Конституцией РФ и уставом (конституцией) субъекта РФ. Согласно нормам конституционного права субъекты РФ имеют право издавать собственные нормативные правовые акты и региональное законодательство. В соответствии со ст. 76 по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ, а по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты, вне пределов ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов РФ. Таким образом, субъекты Федерации осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов, в том числе по защите прав и свобод человека и гражданина, которые находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов.

Конституция РФ закрепляет и основы разграничения нормотворческой компетенции Российской Федерации и субъектов РФ. Статья 72 Конституции РФ к совместному

ведению относит защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, а также административного и административно-процессуального законодательства. Из этого можно сделать вывод, что часть отношений связанных, например, с обеспечением безопасности в сфере потребительского рынка относится к ведению Российской Федерации, а часть находится в совместном ведении. Разграничение нормотворческой компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами должно было бы получить четкое закрепление в Законе РФ «О защите прав потребителей», однако этого не произошло, и такое закрепление в лучшем случае устанавливается законодательными актами об отдельных видах потребления и безопасности и носит несистемный, фрагментарный характер. Положения Закона РФ «О защите прав потребителей» практически исключают регулирование этих общественных отношений органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, что, на наш взгляд, необходимо привести в соответствие с Конституцией РФ.

Как мы уже отмечали, положения ст. 71, 72, 76, 77 Конституции Российской Федерации к вопросам совместного ведения относят административное, административно-процессуальное, жилищное, водное, лесное, экологическое законодательство, а также общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, спорта, социальных услуг, здравоохранения, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, которые в основном и определяют пределы регулирования данных правоотношений. В частности, нашу позицию о важности развития административного законодательства субъектов Федерации, необходимости регламентации взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов, совершенствования организационных, функциональных и правовых аспектов обеспечения единства органов исполнительной власти в различных областях, связанных с потреблением населения, подтверждают Л.В. Андриченко¹, И.Л. Бачило, Н.Г. Салищева, Ю.В. Соболевская², Ю.А. Розенбаум³, К.С. Бельский⁴, В.Я. Лю-

¹ Андриченко Л.В. Указ. соч.

² Соболевская Ю.В. Контрольные органы: уровни компетенции // *Вопр. гос. и муницип. управления*. 2013. № 4. С. 113–131.

³ О концепции развития системы исполнительной власти в Российской Федерации / И.Л. Бачило, Н.Г. Салищева, Л.А. Сергиенко [и др.]. С. 6.

⁴ Бельский К.С. О функциях исполнительной власти. С. 14–17.

бавный¹, В.Н. Лексин², А.Ф. Ноздрачев³, В.Н. Петухов⁴, В.С. Пронина⁵, Ю.А. Тихомиров⁶ и другие ученые.

Так, Ю.А. Тихомиров, подчеркивая важность создания единой системы государственного управления, особое внимание уделяет распределению компетенции по уровням власти и управления, исходя из норм конституционного права о предметах ведения Российской Федерации и ее субъектов. К федеральному уровню он относит целостность государственной системы и «притяжение», консолидацию ее элементов, концентрацию полномочий по принятию решений на верхних уровнях власти, финансовых, материальных информационных и иных ресурсов, иерархичность связей и действий составных частей государственной системы на основе строгой подчиненности, наличие специфических властно-управленческих структур, органов. Анализируя вопросы концентрации и деконцентрации, он отмечает специфику регионального правового регулирования, связанную с приближением субъекта управления (органа) к управляемым объектам (сферам, отраслям, организациям), самостоятельностью в решении вопросов своей компетенции и наличием собственных ресурсов, ответственностью за действия органов и полученные результаты, тесной связью с населением городских и сельских поселений, возможностью участия граждан таком управлении и оперативность принятия решений⁷.

Развивая идею о единой системе государственного управления и важности централизации и деконцентрации полномочий органов власти РФ и ее субъектов, Л.В. Андриченко, анализируя состояние федеративных отношений основанных на принципе разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти различных территориальных уровней, свидетельствует о важности наличия сформированного устойчивого механизма обеспечения конституционного единства государственной власти. При этом она негативно оценивает состояние современного этапа развития федеративных отношений в России, связанное с сужением сферы собственного правового регулирования субъектов РФ за счет вторжения в нее федерального законодателя⁸.

¹ Любавный В.Я. Указ. соч.

² Лексин В.Н. Указ. соч.

³ Ноздрачев А.Ф. Законодательные работы и задачи укрепления легитимной основы исполнительной власти.

⁴ Петухов В.Н. Указ. соч.

⁵ Пронина В.С. Указ. соч. С. 12–13.

⁶ Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса. С. 9–13.

⁷ См.: Тихомиров Ю.А. Государственное управление: «вертикаль» и «горизонталь». С. 9.

⁸ См.: Андриченко Л.В. Указ. соч. С. 37–38.

Определяя законодательство субъектов РФ в сфере потребительского рынка на основе ст. 42.1 Закона РФ «О защите прав потребителей», необходимо отметить, что значительно влияют на компетенцию субъектов Федерации в сфере потребительского рынка и, следовательно, на образование своих собственных государственных органов в этой сфере конституции республик, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономных округов России, договоры о разграничении полномочий и другие нормативные акты Российской Федерации и ее субъектов, которые закрепляют их политическое, экономическое, социально-культурное положение и компетенцию.

И особое место в системе регионального законодательства занимают Конституции (Уставы) субъектов РФ. Анализ этих актов показывает, что во всех из них имеются положения, определяющие основы государственной защиты многообразных законных интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности граждан при осуществлении материального и духовного потребления, в том числе обеспечения государственных гарантий защиты интересов потребителей, поддержки общественной деятельности в данной сфере, стимулирование развития предпринимательства в социально значимых сферах, забота о социально незащищенных гражданах-потребителях.

Так, в ст. 51 Конституции Республики Татарстан установлено, что она защищает интересы потребителя и поддерживает общественную деятельность по защите его прав. Кроме того, в соответствии с данной конституционной нормой потребители имеют право на возмещение ущерба, причиненного производителями товаров, услуг в установленном законом порядке. Статья 56 Конституции Республики Башкортостан провозглашает, что в ней защищаются законные интересы потребителя и поддерживается общественная деятельность по защите его прав. Часть 1 ст. 77 Устава Оренбургской области определяет, что она защищает интересы потребителей и поддерживает общественную деятельность по защите их прав, а ч. 2 указывает на то, что потребители имеют право на возмещение ущерба причинные им производителями товаров и услуг в установленном законом порядке. Часть 1 ст. 96 Устава Свердловской области декларирует, что органы государственной власти и иные государственные органы в соответствии с законодательством осуществляют поддержку и стимулирование развития предпринимательства в социально значимых сферах путем установления соответствующих приоритетов в финансовой, налоговой и бюджетной политике, а ч. 2 ст. 96 защищает интересы потребителей и поддерживает общественную деятельность по защите их прав. Таким образом, мы мо-

жем утверждать, исходя из ст. 42.1 Закона РФ «О защите прав потребителей» и соответствующих нормативных актов субъектов РФ, что законодательные, судебные и исполнительные органы субъектов РФ могут обладать компетенцией по правовому регулированию общественных отношений в сфере потребительского рынка.

Кроме того, как мы уже отмечали, Федеральный закон № 171-ФЗ от 21 декабря 2004 г., внес изменения в ст. 1 Закона РФ «О защите прав потребителей», дополнив возможность регулирования рассматриваемых нами общественных отношений, помимо ГК РФ и данного Закона, так же и другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными актами, на наш взгляд, признав, что эти отношения носят комплексный характер и регулируются различными отраслями законодательства. И, таким образом, законодатель предусмотрел на основании других федеральных законов возможность принятия нормативных актов иными субъектами административно-правового регулирования, понимая под этим, в том числе, и субъекты РФ. К числу таких федеральных законов следует отнести КоАП РФ, ЖК РФ, Воздушный Кодекс РФ, Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи», Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи», а так же федеральные законы «О рекламе», «Об электроэнергетике», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» и многие другие.

Необходимость проведения активной региональной политики по экономическому и социальному развитию в этой сфере наиболее актуальна для России, которая выделяется огромными территориями, уникальным разнообразием природных, геополитических, этнонациональных и других условий в различных частях государства. Актуальность совершенствования регионального законодательства связана с тем, что с началом рыночных реформ и демократических преобразований усилилась дифференциация регионов, наметились неблагоприятные тенденции дезинтеграции экономического пространства России. Региональная политика в России стоит сегодня перед необходимостью ради-

кального обновления, поиска и выбора новой целостной системы базовых положений, научных взглядов, представлений, правил, убеждений, логически связанных между собой и образующих в итоге некие образцы и исходные принципы, которые позитивно влияют на социальные, политические, экономические и иные общественные процессы и преобразования на всей территории страны.

Важной задачей на современном этапе развития России является рассмотрение вопросов обеспечения конституционного единства органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов связанные в первую очередь с решением социально-экономических задач как страны в целом, так и регионов, к которым относится и сфера исследуемых нами общественных отношений, и, на наш взгляд, она требует комплексного подхода с экономической, социальной и правовой точек зрения¹. Так, Е.Г. Анимица, исследуя вопросы оптимального и эффективного развития регионов России и основываясь на передовом опыте стран с развитой рыночной экономикой, подчеркивает, что региональная политика – это совокупность целей задач и действий государственных (федеральных и региональных) и муниципальных органов власти, а также иных субъектов, в том числе общественных объединений, направленных на создание условий для саморазвития территории, социально-экономического развития с целью стимулирования культурного, экономического и социального прогресса с учетом соблюдения общенациональных, региональных и местных интересов². Поэтому вопросы правового регулирования государственного управления отношений в сфере потребительского рынка на уровне субъектов РФ приобретают особое значение. И это не случайно, так как значительная часть (если не сказать большая) данных отношений возникает и реализуется именно на региональном уровне.

Это обстоятельство подчеркивается и в Конституции РФ, которая, как мы уже отмечали, относит отношения в сфере потребительского рынка к области совместного ведения РФ и ее субъектов. Это, прежде всего, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления; природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; воспитание, образование, культура, спорт и физическая культура; координация вопросов

¹ В подтверждение нашей позиции Ю.А. Тихомиров так же подчеркивает необходимость построения системного единства органов власти, см.: Тихомиров Ю.А. Государственное управление: «вертикаль» и «горизонталь».

² См.: Анимица Е.Г. Региональная политика: сущность, основные цели, проблемы // Экономика региона. 2005. № 1. С. 9–14.

здравоохранения, социальной защиты и социального обеспечения населения; организация торговли; осуществление мер по борьбе с эпидемиями; защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка и общественной, продовольственной, экономической безопасности; вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; управление государственным имуществом, в том числе по предоставлению различных услуг и выполнению работ, связанных с материальными и духовными потребностями населения государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями.

Таким образом, в рамках этой компетенции формируются как законодательство субъектов РФ в сфере потребительского рынка, так и органы государственной власти, осуществляющие его правоприменение. Так, например, Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2000 г. № 987 «О государственном надзоре и контроле в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов» установлено разделение полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами власти субъектов РФ по государственному надзору и контролю в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов.

Учитывая, что ч. 4 ст. 15 Конституции РФ уделяет особое внимание приоритету норм международного права, обратимся и к ним. Мы уже отмечали важную роль международного права в решении наиболее проблемных вопросов в сфере потребительского рынка, в том числе связанных с централизацией и децентрацией полномочий федеральных и региональных органов государственной власти. И здесь интересна позиция ООН, отраженная в разделе IV Резолюции ООН 39/248 «Руководящие принципы для защиты интересов потребителей» от 9 апреля 1985 г.¹, в соответствии с которой предписывается государствам – членам ООН ее внедрение не только в национальное право, но и в нормы регионального и местного законодательства, касающиеся регулирования правоотношений связанных с государственными и муниципальными гарантиями обеспечения жизни, здоровья и безопасности потребителей. Это очень важно в настоящий период в условиях решения вопросов централизации и децентрации правового регулирования в сфере потребительского рынка и внесение изменений в законодательство России, в том числе в закон РФ «О защите прав потребителей» в части предоставления пол-

¹ URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=16082> .

номочий в данной сфере «особенно на региональном или субрегиональном уровнях», в том числе связанных с «развитием, и укреплением, по мере необходимости, механизмов обмена информацией об основных направлениях государственной политики и мерах в области защиты интересов потребителей, сотрудничеством в целях достижения лучших результатов в рамках имеющихся ресурсов». Примерами подобного сотрудничества могли бы быть сотрудничество в создании или совместном использовании учреждений контроля качества, разработка общих процедур контроля качества, обмен программами просвещения и информирования потребителей, совместные программы подготовки кадров и совместная разработка соответствующих положений; улучшение условий приобретения потребителями основных товаров, уделяя должное внимание как цене, так и качеству. Оно так же могло бы включать совместную закупку основных товаров, обмен информацией о различных возможностях закупки товаров и соглашения о региональных спецификациях товаров, в том числе развитие или укрепление информационных связей в отношении товаров, которые запрещены, изъяты из обращения или строго ограничены с тем, чтобы другие страны-импортеры имели возможность должным образом защитить себя от вредных последствий подобных товаров; стремление обеспечить, чтобы качество товаров и информация об этих товарах не изменялись в зависимости от той или иной страны либо региона, что могло бы иметь пагубные последствия для потребителей. Проанализировав данный раздел, мы видим, что в нормах международного права установлено применение регионального и муниципального законодательства по обеспечению качества и безопасности товаров, работ и услуг, соблюдения интересов потребителей и безопасности их жизни и здоровья.

Как мы уже подчеркивали, данные вопросы регулируются именно нормами административного права, что отмечено и в рекомендациях Резолюции ООН, государствам – членам ООН как обеспечение государственной и общественной защиты законных интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности путем применения административно-правовых механизмов.

Необходимость такого подхода к исследуемой нами проблеме подтверждается Решением Государственного Совета, в котором особо отмечено, что являясь публично-правовыми образованиями, целью которых является осуществление властных полномочий, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обладают значительным потенциалом для реализации государ-

ственной политики в сфере защиты прав потребителей на своем уровне и они, таким образом, образуют «национальную систему защиты прав потребителей, которая координирует действия уполномоченных федеральных органов, региональных органов исполнительной власти, муниципалитетов и общественных объединений»¹.

Это подтверждает нашу позицию о необходимости расширения и конкретизации полномочий регионального и местного уровней власти в исследуемой нами сфере. Не случайно в перечне поручений Президента РФ уделяется особое внимание проблемным секторам потребительского рынка, таких как жилищно-коммунальное хозяйство, доленое строительство жилья, продажа товаров дистанционным способом как на региональном, так и муниципальном уровнях и мерам по усилению гарантий государственной, муниципальной и общественной защиты потребителей².

Как нами уже утверждалось, именно нормы публичного и в первую очередь конституционного права должны обеспечивать равноправие субъектов правового регулирования в сфере государственного управления производством и торговлей товарами, выполнением услуг (работ), а также защите интересов, прав, жизни, здоровья и безопасности граждан, контроля за качеством продукции при осуществлении ими материального и духовного потребления, что отмечают, в частности, Ю.А. Тихомиров³, В.Н. Петухов⁴.

На основании принятия собственных нормативных актов субъекты Федерации образуют соответствующие органы, регулирующие общественные отношения в сфере потребительского рынка. Согласно ст. 72, 77 Конституции РФ органы представительной и исполнительной власти субъектов Федерации в пределах своих полномочий обладают определенным объемом компетенции по административно-правовому регулированию указанной сферы. Учитывая требования Конституции РФ, были переработаны нормативные акты, регламентирующие административно-правовое регулирование общественных отношений, связанных с осуществлением полномочий органами государственной власти субъектов РФ, в том числе в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения защиты интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности граждан при осуществлении ими своих материальных и духовных потребно-

¹ См.: Стенограмма Заседания Президиума Государственного совета об усилении государственных гарантий защиты прав потребителей, 16 янв. 2012 г., Саранск. URL: <http://state.kremlin.ru/face/14292>.

² Протокол совещания об итогах Заседания Президиума Государственного совета 16 янв. 2012 г. по вопросу «Об усилении государственных гарантий защиты прав потребителей». URL: <http://75.rosпотребнадзор.ru>.

³ Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса. С. 9–13.

⁴ Петухов В.Н. Указ. соч.

стей, а также общественной, экономической, экологической и продовольственной и других видов безопасности. Так, в Свердловской области приняты законодательные акты по регулированию общественных отношений в этой сфере: законы Свердловской области от 4 февраля 2008 г. № 7-ОЗ «О государственной поддержке юридических и физических лиц, осуществляющих производство сельскохозяйственной продукции и (или) закупку сельскохозяйственной продукции, пищевых лесных ресурсов, в Свердловской области»¹, от 30 июня 2006 г. № 43-ОЗ «О государственной поддержке субъектов инвестиционной деятельности в Свердловской области»², от 4 февраля 2008 г. № 10-ОЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Свердловской области»³, от 21 ноября 2012 г. № 91-ОЗ «Об охране здоровья граждан в Свердловской области»⁴, от 16 июля 2012 г. № 70-ОЗ «О физической культуре и спорте в Свердловской области»⁵, от 15 июля 2013 г. № 78-ОЗ «Об образовании в Свердловской области»⁶, от 29 октября 2013 г. № 103-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере розничной продажи алкогольной продукции и ограничения ее потребления на территории Свердловской области»⁷, от 21 марта 2012 г. № 24-ОЗ «О торговой деятельности на территории Свердловской области»⁸, от 19 декабря 2013 г. № 132-ОЗ «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Свердловской области»⁹ и др. На основании Областных законов Губернатор и Правительство Свердловской области издают указы, постановления, распоряжения по административно-правовому регулированию общественных отношений в сфере потребительского рынка.

Кроме того, в Свердловской области был принят Областной Закон от 14 июня 2005 г. № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области»¹⁰. В гл. 3 «Административные правонарушения в сфере управления собственностью и торговли» он установил следующую административную ответственность: за торговлю вне мест, специально отведенных для этого органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, в

¹ СЗ СО. 2008. № 2. Ст. 132.

² СЗ СО. 2006. № 6. Ст. 631.

³ СЗ СО. 2008. № 2. Ст. 135.

⁴ СЗ СО. 2012. № 11-3. 1932.

⁵ СЗ СО. 2012. № 7-4. Ст. 1215.

⁶ СЗ СО. 2013. № 7-1. Ст. 1228.

⁷ СЗ СО. 2013. № 10-1. Ст. 1876.

⁸ СЗ СО. 2012. № 3. Ст. 317.

⁹ СЗ СО. 2013. № 12-2. Ст. 2182.

¹⁰ СЗ СО. 2005. № 6-1. Ст. 738.

том числе за торговлю с рук, лотков, автомашин на улицах, площадях, во дворах, в подъездах, скверах, на станциях метрополитена, в аэропортах, вокзалах, не повлекшую нарушения санитарных правил и гигиенических нормативов (ст. 10); за нарушение порядка разработки и утверждения схем размещения нестационарных торговых объектов, установленного нормативными правовыми актами Свердловской области (ст. 10-1); за нарушение порядка организации ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на ярмарках, установленного нормативными правовыми актами Свердловской области (ст. 10-2); за нарушение дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, установленных нормативными правовыми актами Свердловской области (ст. 10-3). Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 10-1 – 10-3 составляются должностными лицами исполнительных органов государственной власти Свердловской области и должностными лицами областных государственных учреждений в пределах компетенции соответствующего органа или учреждения, а так же должностными лицами подразделений органов внутренних дел (полиции) по ст. 10 – 10-3. Кроме того, данным законом предусмотрена возможность возложения таких полномочий на должностных лиц органов местного самоуправления муниципальных образований, что мы подробнее рассмотрим в следующем параграфе. Рассматривают данную категорию дел и административные комиссии, создаваемые в муниципальных образованиях и действующие на основании Постановления Правительства Свердловской области от 24 августа 2011 г. № 1128-ПП «Об административных комиссиях»¹ и положений, принимаемых отдельными муниципалитетами².

Положительный опыт Свердловской области по принятию собственного административного законодательства в этой сфере, в том числе в случае отсутствия его на федеральном уровне подчеркивает, в частности, Ж.А. Ионова³. В то же время, И. Андрюшечкина⁴, анализируя судебную статистику, указывает на то, что доля лиц, привлеченных к административной ответственности на основе регионального законодательства, составляет менее 6 %. Анализ применения Областного закона «Об административных

¹ СЗ СО. 2011. № 8-5. Ст. 1463.

² См., например: Постановление Администрации г. Екатеринбурга от 16 октября 2011 г. № 4812 «О создании административных комиссий муниципального образования «город Екатеринбург» // Вечерний Екатеринбург. 2011. 19 нояб.

³ Ионова Ж.А. Правовые проблемы легитимации предпринимательства // Государство и право. 1997. №5. С. 46–50.

⁴ Андрюшечкина И. Судебная статистика // Рос. юстиция. 1997. № 6. С. 52–53.

правонарушениях на территории Свердловской области» показывает, что за 2006 г. было выявлено 5 854 правонарушения, а по ст. 10 «Торговля в не отведенных для этого местах» – 586 (что составляет около 10 %). Действительно, на современном этапе анализ правоприменения показал небольшой его объем, так по ст. 10 Областного закона в 2010 г. привлечено к ответственности 2 093 правонарушителей, в 2011 г. – 1 608, в 2012 г. – 1 022, в 2013 г. – 919, что составляет лишь доли процента от всех привлеченных к ответственности на территории региона¹. Это подтверждает нашу позицию, что активность субъектов Федерации в правотворчестве не может повысить эффективность административно-правового регулирования общественных отношений без создания единой оптимальной и действенной системы органов его применяющих.

И здесь необходимо обратиться к исследованию регионального законодательства в сфере потребительского рынка, наличие которого обусловлено ст. 42.1 Закона РФ «О защите прав потребителей», которая устанавливает полномочия высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области защиты прав потребителей и возможность принятия определенных мер в пределах своих полномочий. В тоже время ст. 1 данного Закона определяет, что субъектам РФ, а так же органам местного самоуправления запрещено принимать законодательные акты в сфере защиты прав потребителей.

А.А. Райлян, анализируя исследования М.Н. Малеиной, отмечая, что из Закона в 1996 г. исключены ранее содержащиеся в нем полномочия республик в составе РФ по регулированию отдельных вопросов в области защиты прав потребителей, критикует рекомендации указанного автора считать юридически ничтожными все нормы, содержащиеся в нормативных правовых актах субъектов РФ, посвященных защите прав потребителей, поскольку законодательство о защите прав потребителей составляют нормативные правовые акты, принимаемые на федеральном уровне².

Действительно, на наш взгляд, редакция статьи ограничивает действия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, что не позволяет им эффективно регулировать, возникающие общественные отношения в сфере потребительского рынка, учитывая, что ст. 44 Закона «О защите прав потребителей», как уже отмечалось, наделяла эти органы полномочиями, реализовать которые возмож-

¹ Информационный Бюллетень ГУ МВД РФ по Свердловской области. Екатеринбург, 2014.

² Райлян А.А. Указ. соч. С. 197.

но было только путем принятия собственных правовых актов, тогда как ст. 1 этого же Закона запрещает им издавать такие акты. Учитывая это противоречие, указанные органы в некоторых случаях просто не могут реализовывать полномочия по защите прав потребителей, создавать механизмы и органы для их осуществления. В тоже время, как свидетельствует практика защиты прав потребителей, устранение нарушений их прав более оперативно происходит во внесудебном порядке именно на региональном уровне¹.

Однако, А.А. Райлян, рассматривая регулирование общественных отношений в сфере потребительского рынка с цивилистических позиций, на основании подпункта «о» ст. 71 Конституции РФ и п. 1 ст. 3 ГК РФ, отмечает, что гражданское законодательство находится исключительно в ведении Российской Федерации и гражданские отношения могут регулироваться только актами, принимаемыми на федеральном уровне в соответствии с Законом РФ «О защите прав потребителей»². Однако, учитывая нашу позицию о регулировании указанных правоотношений, в первую очередь нормами публичного права в сфере потребительского рынка, и согласно подпункта «д», «е», «ж», «к», «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в области административного, муниципального, экологического, жилищного, лесного права, а также законодательства, касающегося предоставления услуг в образовании, культуре, здравоохранении, науке, спорте, которые находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов и, таким образом, подпадают под юрисдикцию и регионального законодательства, о чем свидетельствует законодательная практика субъектов РФ.

В подтверждение нашей позиции обратимся к региональному законодательству, регулирующему отношения в сфере потребительского рынка, которое принимается во всех субъектах РФ. Так, в Кодексе города Москвы об административных правонарушениях от 21 ноября 2007 г. № 45³ содержится отдельная гл. 11 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности», устанавливающая ответственность за достаточно широкий спектр административных правонарушений: осуществление мелкорозничной торговли, оказание бытовых услуг либо услуг общественного питания без документов, подтверждающих право размещения объектов мелкорозничной сети (ст. 11.1); осуществление мелкорозничной торговли (оказание услуг) с

¹ В поддержку нашей позиции по данному вопросу см.: Райлян А.А. Указ. соч. С. 192.

² Райлян А.А. Указ. соч. С. 189.

³ Вед. Моск. гор. Думы. 2008. № 12. Ст. 251.

нарушением установленных требований к специализации объектов мелкорозничной сети (ст. 11.2); продажу печатной продукции эротического характера с нарушением установленных требований (ст. 11.3); нарушение порядка ценообразования (ст. 11.4); нарушение правил размещения, регистрации и эксплуатации аттракционной техники (ст. 11.6); нарушение порядка доведения до сведения потребителей информации о моторном топливе (ст. 11.10); самовольное размещение и (или) использование газобаллонных установок на объектах потребительского рынка (ст. 11.11); нарушение нормативов по размещению, техническому обслуживанию и безопасному использованию газобаллонных установок на объектах потребительского рынка (ст. 11.12); осуществление торговой деятельности, оказание услуг вне специально отведенных для этого мест, в том числе на территории метрополитена и (ст. 11.13); нарушение порядка организации похоронного дела (ст. 11.14); нарушение правил работы кладбищ и крематориев и порядка их содержания (ст. 11.15). Приведенный пример наглядно подтверждает нашу позицию о необходимости включения в сферу потребительского рынка, в том числе отношений, связанных с техническим надзором, при производстве товаров, оказании услуг и производстве работ, как при материальном так и духовном потреблении, а так же ряда других подсистем сферы потребительского рынка¹

Дела об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности на территории города Москвы рассматриваются в пределах компетенции как мировыми судьями, так и соответствующими органами исполнительной власти города Москвы и их учреждениями, уполномоченными на то, исходя из задач и функций, возложенных на них региональным законодательством, а так же административными комиссиями, создаваемыми в соответствии с законом города Москвы. Протоколы об административных правонарушениях составляют должностные лица соответствующих региональных органов власти, осуществляющих функции контроля и надзора в данной сфере.

Закон Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 г. № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге»² так же содержит отдельную гл. 7 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности», в которой дей-

¹ Ранее мы отмечали важность административно-правового регулирования отношений связанных с техническим надзором, см., например: Ноздрачев А.Ф. Федеральный закон «О техническом регулировании»: от уточнения сферы действия – к эффективной реализации. С. 7; Терещенко Л.К., Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 3.

² Петербург. дневник. 2010. № 22.

ствующей является лишь одна ст. 44, предусматривающая ответственность за продажу товаров в неустановленных местах, при этом подробно закрепляющая признаки таких мест (на земельных участках, находящихся в государственной собственности Санкт-Петербурга или государственная собственность на которые не разграничена, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности Санкт-Петербурга, не включенных в схемы размещения нестационарных торговых объектов, утвержденные в порядке, установленном Правительством Санкт-Петербурга, за исключением мест размещения нестационарных торговых объектов, размещенных до утверждения схем размещения в соответствии с адресной программой размещения временных (некапитальных) объектов потребительского рынка, адресной программой размещения объектов мелкорозничной торговли, используемых для реализации периодической печатной продукции, при наличии действующих договоров аренды таких мест). Дела об административных правонарушениях, предусмотренных данной статьей, рассматриваются в пределах своих полномочий соответствующим исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга, проводящим государственную политику и осуществляющим государственное управление на территории района Санкт-Петербурга, должностные лица этих органов составляют протоколы об административных правонарушениях по данной категории правонарушений.

Кодекс Республики Татарстан об административных правонарушениях от 19 декабря 2006 г. № 80-ЗРТ¹ в ст. 3.2 устанавливает административную ответственность за нарушение порядка организации уличной торговли, выражающейся в торговле вне установленных для этих целей местах, а так же нарушение порядка (схемы) размещения нестационарных торговых объектов. Данная категория дел рассматривается Административными комиссиями муниципальных образований, при этом протоколы об административных правонарушениях полномочны составлять должностные лица органов внутренних дел.

Аналогичное регулирование осуществлено Законом Чеченской Республики от 8 мая 2008 г. № 17-РЗ «Об административных правонарушениях»², который в статье 10.3 установил ответственность за торговлю в неустановленных органами местного самоуправления местах. Данные правонарушения рассматривают административные комис-

¹Ватаным Татарстан. 2006. № 257.

² Официальный сайт Чеченской Республики. URL: <http://chechnya.gov.ru/>.

сии, а протоколы, вправе составлять должностные лица органов местного самоуправления.

Так же Кодекс Хабаровского края об административных правонарушениях от 24 июня 2009 г. № 256¹ в ст. 29, входящей в состав неспециализированной гл. 7 «Административные правонарушения против порядка управления», установил ответственность за осуществление розничной торговли, а также оказание услуг общественного питания, бытовых услуг, услуг по ремонту автомобильного транспорта, включая шиномонтажные работы, в неустановленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления для этих целей местах. Как и в Чеченской Республике, данные дела рассматриваются административными комиссиями, протоколы по ним уполномочены составлять должностные лица органов местного самоуправления.

Рассматривая административно-правовое регулирование общественных отношений в сфере потребительского рынка, мы должны подробно остановиться и на компетенции органов исполнительной власти субъектов РФ, для чего обратимся к анализу гл. 3 «Формирование государственной политики в области защиты прав потребителей и осуществление государственной и общественной защиты прав потребителей» Государственного доклада «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году» в осуществлении мероприятий по реализации, обеспечению и защите прав потребителей органами исполнительной власти субъектов РФ².

Несмотря на необходимость повышения эффективности административно-правового регулирования общественных отношений в сфере потребительского рынка именно на региональном и местном уровне, в Государственном докладе отмечается лишь деятельность высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые организуют взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями. И в целях реализации установленных полномочий в организации взаимодействия участников региональной системы защиты прав потребителей, оно происходит также в рамках функционирования межведомственных органов (советов, комиссий и т.п.), создаваемых высшими исполнительными органами государственной власти субъекта Рос-

¹ Приамур. ведомости. 2009. № 104.

² Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году. С. 97–107.

сийской Федерации. Межведомственные координационные органы по вопросам развития торговли, потребительского рынка, созданы в ряде субъектов Российской Федерации: Республике Алтай, Республике Башкортостан, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Карелия, Камчатском крае, Приморском крае, Брянской области, Волгоградской области, Курганской области, Оренбургской области, Челябинской области, Свердловской области и некоторых других регионах¹.

Вместе с тем наиболее эффективным способом реализации установленных полномочий в исследуемой сфере для всех участников национальной системы является осуществление комплексных мероприятий в рамках региональных целевых программ по защите прав потребителей. И здесь интересен опыт Свердловской области, в которой была утверждена областная государственная целевая программа «Безопасность жизнедеятельности населения Свердловской области на 2011–2015 годы», предусматривающая подпрограмму «Защита прав потребителей»². Такой подход обеспечивает комплексную взаимосвязь защиты потребителей с обеспечением других жизненно важных интересов граждан, системный подход к осуществлению государственного управления в рассматриваемой сфере. Государственный заказчик подпрограммы «Защита прав потребителей» – Министерство агропромышленного комплекса и продовольствия Свердловской области. В рамках реализации этой подпрограммы был создан информационный сайт «Защита прав потребителей Свердловской области», который содержит базу данных о результатах проведенных проверок качества и безопасности пищевых продуктов, реализуемых на территории области, результаты лабораторных исследований пищевых продуктов в рамках системы мониторинга качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения на территории области. Подпрограмма была направлена, прежде всего, на повышение уровня правовой грамотности и информированности населения области, повышение уровня грамотности специалистов, задействованных в работе по консультированию потребителей, снижение удельного веса некачественной продукции, находящейся в обороте на территории области, (с 24,4 % в 2010 г. до 20,8 % в 2012 г.)³. Министерство агропромышленного комплекса и продовольствия Свердловской области

¹ Анализ эффективности работы данных региональных органов см.: Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году. С. 97–107.

² См.: Постановление Правительства Свердловской области от 11 октября 2010 г. № 1488-ПП // Обл. газ. 2010. № 422-423/св.

³ См.: Постановление Правительства Свердловской области от 28 июня 2012 г. № 693-ПП «О защите прав потребителей в Свердловской области в 2011 году» // Обл. газ. 2012. № 270-271.

для информирования потребителей создало специализированный сайт «Защита прав потребителей Свердловской области» (www.potrebitel66.ru). По экспертным оценкам специалистов Управления Роспотребнадзора по Свердловской области, сделанным на основании анализа обращений потребителей, результатов контрольно-надзорных мероприятий, именно благодаря мероприятиям программы в 2011 г. и последующем периоде улучшилась ситуация в сфере долевого строительства жилья, вероятность приобретения данных услуг, не соответствующих требованиям действующего законодательства, составила 50 %, что на 25 % меньше, чем в 2010 г. Также наблюдалось улучшение ситуации по ряду групп продовольственных товаров повседневного спроса, выразившееся в уменьшении количества потребления некачественных пищевых продуктов (молочной продукции – на 1,3 % меньше, чем в 2010 г., мясной продукции – на 12,5 % меньше, чем в 2010 г., алкогольной продукции – на 42,1 % меньше, чем в 2010 г.). Тем не менее ситуация в отдельных секторах потребительского рынка товаров и услуг остается неудовлетворительной. По данным статистической отчетности Управления Роспотребнадзора по Свердловской области удельный вес товаров, не отвечающих требованиям законодательства, в среднем составляет около 19,7 % (в 2010 году – 24,5 %) ¹. Несмотря на снижение удельного веса продукции, не соответствующей требованиям нормативных документов, ситуация на потребительском рынке товаров остается неудовлетворительной, потери потребителей в 2012 г. из-за приобретения платных услуг, не соответствующих требованиям действующего законодательства, составляли около 173,9 млрд руб. от оборота услуг в области (в 2011 г. – 151 млрд руб., в 2010 г. – 127,8 млрд руб.). Величина экономического ущерба, причиненного потребителям в Свердловской области в 2012 г. из-за приобретения товаров, не соответствующих требованиям действующего законодательства, составляет около 178,6 млрд руб. (в 2011 г. – 154,6 млрд руб., в 2010 г. – 158,4 млрд руб.), в том числе причиненный ущерб из-за приобретения некачественных пищевых продуктов составил около 68,3 млрд руб. (в 2011 г. – 66,4 млрд руб., в 2010 г. – 77,1 млрд руб.) ².

По нашему мнению, реализация программы позволила достичь в регионе определенных результатов, заключающихся в уменьшении количества нарушений законода-

¹ См.: Там же.

² См. подробнее: Распоряжение Правительства Свердловской области от 23.12.2013 N 2174-РП «О защите прав потребителей в Свердловской области в 2012 году» // СЗ СО. 2014. № 12-8 (2013). Ст. 2535.

тельства в сфере защиты потребителей в Свердловской области, повышении уровня правовой грамотности населения и как следствие рост числа обращений потребителей¹. Организация профилактического подхода посредством административных мер, направленных на предупреждение нарушений прав потребителей совместными усилиями региональных органов власти и гражданского общества, в целом способствуют повышению эффективности реализации государственной политики в данной сфере в Свердловской области. Об этом, в частности, говорят и нормы международного права², отмечающие, что приоритетным является комплексный подход к защите потребителей, предполагающий взаимодействия всех государственных органов, в том числе региональных и местных, общественных объединений посредством административно-правовых средств.

Комплексный подход к реализации государственной политики в данном регионе выражается, в частности, в том, что регулирование в области обеспечения защиты прав потребителей возложено на ряд исполнительных органов государственной власти Свердловской области, таких как Министерство здравоохранения Свердловской области, Министерство общего и профессионального образования Свердловской области, Министерство агропромышленного комплекса и продовольствия Свердловской области, Управление государственного строительного надзора Свердловской области, Управление Государственной жилищной инспекции Свердловской области, Региональную энергетическую комиссию Свердловской области и др. В целом структура областных исполнительных органов государственной власти Свердловской области утверждена Указом Губернатора Свердловской области от 22 июня 2012 г. № 427-УГ «О Правительстве Свердловской области и исполнительных органах государственной власти Свердловской области»³, принятым на основании Областных законов от 4 ноября 1995 г. № 31-ОЗ «О Правительстве Свердловской области»⁴ и от 24 декабря 1996 г. № 58-ОЗ «Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области»⁵.

Так, в соответствии с Указом Губернатора Свердловской области от 13 ноября 2010 г. № 1067-УГ «Об утверждении Положения о Региональной энергетической комиссии

¹ Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году. С. 100–106.

² Резолюция Генеральной ассамблеи ООН от 9 апреля 1985 г. № 39/248 «Руководящие принципы для защиты интересов потребителей».

³ СЗ СО. 2012. № 6. Ст. 868.

⁴ СЗ СО. 1998. № 9. Ст. 637.

⁵ Ведомости Законодат. Собр. Свердл. обл. 1997. № 8.

Свердловской области»¹ комиссия является уполномоченным исполнительным органом государственной власти Свердловской области, обеспечивающим государственное регулирование цен (тарифов, расценок, наценок, надбавок, индексов, ставок, размеров платы) на услуги, товары и продукцию, на которые государственное регулирование цен на внутреннем рынке Российской Федерации осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, достижение баланса экономических интересов производителей и потребителей топливно-энергетических ресурсов, недопущение установления для отдельных категорий потребителей льготных цен (тарифов) на электрическую энергию (мощность), тепловую энергию (мощность) и теплоноситель за счет повышения цен (тарифов) для других потребителей, контроль за соблюдением федерального и областного законодательства и других нормативных документов по ценообразованию и применению регулируемых цен (тарифов, расценок, наценок, надбавок, индексов, ставок, размеров платы) на территории Свердловской области, а так же обладающая некоторыми иными полномочиями в сфере потребительского рынка.

Постановлением Правительства Свердловской области от 30 апреля 2014 г. № 354-ПП «Об утверждении Положения, структуры, предельного лимита штатной численности и фонда по должностным окладам в месяц Управления Государственной жилищной инспекции Свердловской области»² на Управление возложены полномочия по организации и проведению проверок выполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами установленных в соответствии с жилищным законодательством, законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности обязательных требований к использованию и сохранности жилищного фонда независимо от его форм собственности, по принятию мер направленных на пресечение и устранение выявленных нарушений, осуществление контроля за соблюдением стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами и др. полномочия в сфере оказания жилищно-коммунальных услуг населению.

¹ СЗ СО. 2010. № 11-3. Ст. 1833.

² СЗ СО. 2014. № 4-2 Ст. 612.

Министерство агропромышленного комплекса и продовольствия Свердловской области¹ является исполнительным органом государственной власти Свердловской области, участвующим в выработке государственной политики Свердловской области в сферах агропромышленного комплекса Свердловской области (включая животноводство, рыбоводство, растениеводство, мелиорацию, карантин растений, плодородие почв, пищевую и перерабатывающую промышленность, развитие сельскохозяйственных рынков, производство и оборот этилового спирта из пищевого сырья, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции, устойчивое развитие сельских территорий), торговли, питания и услуг, а также осуществляющим реализацию в указанных сферах государственной политики Свердловской области и единой государственной политики Российской Федерации.

На Министерство социальной политики Свердловской области² возложены функции по оказанию государственных услуг в социальной сфере, в том числе функции по контролю и надзору в ней. Министерство общего и профессионального образования Свердловской области³ осуществляет функции и полномочия по оказанию образовательных услуг, а так же контроль и надзор в этой области сферы потребительского рынка. На Министерство здравоохранения Свердловской области⁴ возложены аналогичные функции по оказанию государственных медицинских услуг, в том числе первичной медико-санитарной помощи, специализированной, высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой специализированной, медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи в государственных медицинских организациях Свердловской области, по контролю и надзору за оказанием этих услуг.

С целью организации взаимодействия исполнительных органов государственной власти в Свердловской области в 2005 г. была создана Межведомственная координационная комиссия по защите потребительского рынка Свердловской области от товаров и услуг, несущих угрозу жизни и здоровью жителям Свердловской области. В состав ко-

¹ Постановление Правительства Свердловской области от 2 августа 2012 г. № 834-ПП «Об утверждении Положения, структуры и предельного лимита штатной численности Министерства агропромышленного комплекса и продовольствия Свердловской области» // Обл. газ. 2012. N 315-316.

² Постановление Правительства Свердловской области от 12 мая 2012 г. № 485-ПП «Об утверждении Положения о Министерстве социальной политики Свердловской области» // Обл. газ. 2012. N 189-190.

³ Постановление Правительства Свердловской области от 24 октября 2013 г. № 1302-ПП «Об утверждении Положения о Министерстве общего и профессионального образования Свердловской области» // Обл. газ. 2013. N 491-493.

⁴ Постановление Правительства Свердловской области от 04 мая 2010 г. № 706-ПП «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Свердловской области» // Обл. газ. 2010. N 164-165.

миссии вошли представители органов государственной власти Свердловской области, территориальных органов исполнительной власти Российской Федерации. В полномочия Межведомственной координационной комиссии по защите потребительского рынка Свердловской области от товаров и услуг, несущих угрозу жизни и здоровью жителям Свердловской области, входит организация эффективного взаимодействия правоохранительных и контролирующих органов на потребительском рынке Свердловской области, так же в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности учреждена должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Свердловской области. Кроме того, органами местного самоуправления муниципальных образований в Свердловской области, а также общественными организациями проводится работа по защите прав потребителей, которая направлена на оказание практической помощи конкретному потребителю в восстановлении нарушенных прав, и эти вопросы мы подробно рассмотрим далее.

Таким образом, региональные программы по защите потребителей представляют собой достаточно эффективный механизм, который представляет собой комплекс закрепленных и взаимосвязанных правовых, экономических, социально-культурных и организационных мероприятий, направленных на защиту потребителей. Такие программы по защите потребителей приняты во многих субъектах Российской Федерации: Республике Башкортостан, Брянской области, Нижегородской области, в Амурской области и ряде других регионов. Реализация целевых программ в данной сфере являются действенным дополнительным ресурсом, направленным на повышение правовых гарантий основных прав граждан, позволяющим объединить усилия и полномочия, и систематизировать взаимодействие различных органов, способствуют стабилизации потребительского рынка в регионе, проведению согласованной потребительской политики, созданию условий для экономического развития местных товаропроизводителей и др.¹

Однако отсутствие норм федерального законодательства четко определяющих полномочия органов государственной власти субъектов РФ в данной сфере приводит к исключению возможности единообразного подхода к планированию мероприятий, направленных на защиту потребителей в субъектах Российской Федерации, бессистемности правового регулирования и снижению эффективности его правоприменения. В

¹ См. анализ этой деятельности: Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году. С. 100–106.

результате отдельные мероприятия региональных программ по защите потребителей, призванные способствовать решению таких задач, как совершенствование региональной системы защиты потребителей, поддержка добросовестного предпринимательства в сфере потребительского рынка, выявление и профилактика правонарушений, зачастую носят декларативный или фрагментарный характер.

Как мы подчеркивали ранее, Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 171-ФЗ внес изменения в ст. 1 Закона РФ «О защите прав потребителей» и предопределил возможность регулирования общественных отношений связанных с участием потребителей и другими федеральными законами, а так же иными нормативными актами. Эти законодательные акты (и мы анализировали их содержание ранее) определили законодательство субъектов РФ регулирующие правоотношения в этих областях сферы потребительского рынка (ЖКХ, энергетика, образование, здравоохранение, социальное обеспечение, оказание государственных и муниципальных услуг). Характерным примером определения такого регулирования является Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Так, в ст. 1 определяется, что исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных услуг, а высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ вправе утвердить перечень услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) субъекта РФ или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестр государственных или муниципальных услуг. В ст. 2 Закона определяется деятельность субъекта РФ по реализации функций исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а так же органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий переданных федеральными законами и законами субъектов РФ, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных правовыми актами РФ и ее субъектов полномочий органов, предоставляющих государственные услуги. Статья 3 Закона определяет нормативно-правовое регулирование общественных отношений, возникающих в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг, в том числе нормативно правовыми актами субъекта РФ, п. 1 ст. 6 Закона установлены обязанности по принятию административных регламентов и иных нормативных актов, ре-

гулирующих отношения определенные данным Законом, уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ.

Анализируя на основании ст. 1 и ст. 42.1 Закона РФ «О защите прав потребителей» конституции и уставы субъектов РФ, мы указывали на возможность участия в регулировании общественных отношений в сфере потребительского рынка не только органов законодательной и исполнительной, но и судебной власти субъектов РФ. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹ к ним относятся и Конституционные (Уставные) суды субъектов РФ. Необходимо признать, что провозглашение России социальным государством имеет особый смысл и подразумевает под собой проведение политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, охрану прав, жизни, здоровья граждан со стороны государства, гарантированность определенного набора социальных услуг, обеспечение государственной поддержки в получении основных жизненно важных материальных и духовных потребностей. Причем Конституция РФ в статьях, касающихся прав, свобод, безопасности граждан, восстанавливает общечеловеческие ценности, обеспечивает становление гражданского общества и позволяет гарантировать удовлетворение многообразных исторически обусловленных потребностей и реализацию различных интересов личности. Органы региональной конституционной юстиции, осуществляя нормоконтроль и отменяя не соответствующие основному закону субъекта Российской Федерации акты органов региональной государственной власти субъекта и органов местного самоуправления, создают дополнительный механизм защиты основных прав и свобод граждан, и прежде всего в социальной сфере, сфере образования, здравоохранения и культуры. В защите законных прав и интересов граждан, установленных конституциями (уставами) субъектов РФ, видится основная функция конституционного (уставного) нормоконтроля, особенно если это касается конкретных социальных гарантий. Так, ст. 106–109 Устава Свердловской области гарантируют обеспечение защиты прав человека и гражданина в сферах образования, науки и культуры; ст. 110–115 Устава Свердловской области обеспечивают права и свободы граждан в сферах социальной защиты населения, защиты семьи, охраны и укрепления здоровья граждан, охраны окружающей среды. К правам и свободам гражд-

¹ СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

дан в социальной сфере, защищаемым Уставным судом Свердловской области, относится защита предпринимательства в социально значимых сферах и защита прав потребителей, которые отдельно установлены Уставом Свердловской области, что, на наш взгляд, наглядно свидетельствует о социальном характере норм Устава, конкретизации в нем гарантий защиты прав и свобод граждан. Одним из таких примеров является обеспечение гарантий при осуществлении гражданами различных видов материального и духовного потребления и получения социальных и других услуг, интересов потребителей и поддержки общественной деятельности по защите их прав. В конституциях (уставах) других субъектов РФ, как мы уже отмечали, имеются аналогичные нормы. Востребованность региональной конституционной юстиции гражданами объясняется многими факторами и в первую очередь непосредственной ориентированностью на защиту прав человека, высоким профессионализмом и компетентностью судей, более тщательным рассмотрением дел, обусловленным коллегиальностью принятия решений, непосредственной близостью и доступностью для населения¹. И анализ деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ показывает, что более 70 % их решений связано с защитой социально-экономических прав граждан, в том числе в области материального и духовного потребления².

Не случайно Ю.А. Тихомиров, исследуя вопросы повышения эффективности правового регулирования и рассматривая практику конституционной юстиции и формирование их правовых позиций как источника конституционного права, отмечает роль конституционных органов субъектов РФ, в том числе эффективность работы Уставного Суда Свердловской области, высокий класс его решений и значительный вклад в регулирование рассматриваемых общественных отношений, посредством толкования норм Устава Свердловской области³. Таким образом, органы судебной власти субъектов РФ участвуют в правовом регулировании сферы потребительского рынка путем отмены нормативных актов нарушающих права граждан, как несоответствующих положениям конституций (уставов) субъектов РФ, а так же толкования Основных законов субъектов РФ.

¹ Подробнее см.: Пантелеев В.Ю. Актуальные вопросы модернизации и повышения эффективности работы конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации // Конституц. и муницип. право. 2012. № 3. С. 50.

² Материалы заседания Научно-консультативного совета Председателей Конституционных (Уставных) судов субъектов Российской Федерации // Вестн. Конституц. суда Республики Татарстан. 2013. Спец. вып. С. 6–7.

³ Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. С. 341.

В тоже время, по нашему мнению, определяя национальную систему защиты потребителей, необходимо отметить, что, с одной стороны, компетенция всех органов государственной власти субъектов РФ зависит от объема компетенции, установленной Конституцией РФ и другими Федеральными законами, с другой – от объема компетенции органов местного самоуправления, который устанавливается законодательством РФ и ее субъектов. Таким образом, Российская Федерация может увеличить или уменьшить компетенцию субъектов Федерации, а они могут передавать часть полномочий своих органов органам местного самоуправления. Сложность нахождения оптимального баланса и пределов регулирования субъектов Федерации заключается в том, что с одной стороны, необходимо обеспечить становление и развитие цивилизованного местного самоуправления и достаточного потребления населением товаров и услуг, с другой – гарантировать защиту органов местного самоуправления от ущемления со стороны субъектов РФ и оптимальный баланс централизации и децентрализации. Аналогичную позицию по данному вопросу придерживаются, в частности, И.Л. Бачило¹, Д.Н. Бахрах², Ю.А. Тихомиров, Т.Д. Зражевская³.

В этой связи обратимся к анализу законодательства, закрепляющего разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в отдельных подсистемах сферы потребительского рынка. Так, например, Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии»⁴, регулирующий отношения связанные с предупреждением болезней животных и их лечением, выпуском полноценных и безопасных в ветеринарном отношении продуктов животноводства и защитой населения от болезней, общих для человека и животных, устанавливает полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области ветеринарии. При этом определяются полномочия Российской Федерации: федеральное законодательство в области ветеринарии; формирование и реализация на территории Российской Федерации мероприятий в области ветеринарии; организация и обеспечение деятельности федерального органа исполнительной власти в области ветеринарии, установление и отмена на терри-

¹ Бачило И.Л. Актуальность проблем развития исполнительной власти в Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 6. С. 7–8.

² Бахрах Д.Н. Введение в административное право Российской Федерации. С. 11–18.

³ Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса. С. 11–13; Тихомиров Ю.А., Зражевская Т.Д. Правотворчество области как субъекта Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 1. С. 12–17.

⁴ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 24. Ст. 857.

тории Российской Федерации карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных и иных болезней животных; разработка технических регламентов в области ветеринарии, в том числе разработка и утверждение ветеринарно-санитарных требований и норм безвредности кормов и кормовых добавок; охрана территории Российской Федерации от заноса заразных болезней животных из иностранных государств; сотрудничество с международными организациями и иностранными государствами по вопросам ветеринарии; регистрация лекарственных средств, кормов и кормовых добавок для животных; обеспечение лекарственными средствами проведения противоэпизоотических мероприятий против заразных и иных болезней животных. Для субъектов Российской Федерации в области ветеринарии Закон определяет следующие полномочия: участие в реализации федеральных мероприятий на территории субъекта Российской Федерации; организация проведения на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных и их лечению; защита населения от болезней, общих для человека и животных, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации; регистрация специалистов в области ветеринарии, занимающихся предпринимательской деятельностью; контроль деятельности специалистов в области ветеринарии; решение иных вопросов в области ветеринарии, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации.

Во исполнение данного Закона, а так же Положения о государственном ветеринарном надзоре, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2013 г. № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»¹, принято Постановление Правительства Свердловской области от 18 декабря 2013 г. № 1593-ПП «Об утверждении Порядка организации и осуществления регионального государственного ветеринарного надзора на территории Свердловской области»², в соответствии с которым, под региональным государственным ветеринарным надзором понимается деятельность уполномоченного органа исполнительной власти Свердловской области, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их ру-

¹ СЗ РФ. 2013. № 24. Ст. 2999.

² СЗ СО. 2013. № 12-5. С. 2442.

ководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований в области ветеринарии, посредством организации и проведения проверок указанных органов и лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности и органом, уполномоченным осуществлять такой надзор является Департамент ветеринарии Свердловской области¹. Таким образом, закрепление указанными нормативными актами полномочий органов власти субъектов федерации не согласуется с положениями ст. 1 Закона РФ «О защите прав потребителей».

Необходимо отметить, что в ряде регионов России созданы свои различные административно-территориальные органы по регулированию сфер деятельности органов местного самоуправления: префектуры, управления округами и т.д. Так, в Свердловской области созданы управленческие округа по контролю за определенными сферами деятельности органов местного самоуправления². В соответствии с Уставом города Москва созданы межведомственные управленческие органы по административным округам³. Изучение этих организационных структур и их функций показывает, что в основе их построения лежит опыт административного регулирования во Франции и даже заимствование названий органов и образований – департаменты, префектуры, округа и т.д.

Спорность внедрения этого опыта и необходимость увеличения количества звеньев управления отмечают, в частности, Е.И. Колюжин, В.А. Кирпичников⁴. В связи с этим нами был предпринят анализ эффективности административно-правового регулирова-

¹ См.: Постановление Правительства Свердловской области от 19 октября 2011 № 1400-ПП «Об утверждении Положения, структуры и предельного лимита штатной численности Департамента ветеринарии Свердловской области» // Обл. газ. 2011. 26 окт.

² См.: Областные Законы Свердловской области от 9 июля 1997 г. «О Западном управленческом округе» // Ведомости Законодат. Собр. Свердл. обл. 1997. № 20. Ст. 7; от 24 июня 1997 г. «О Горнозаводском управленческом округе» // Там же. № 20. Ст. 11; от 25 июня 1997 года «О южном управленческом округе» // Там же. № 20. Ст. 15; от 23 мая 1997 года «О Северном управленческом округе» // Там же. № 17. Ст. 10; от 23 апреля 1997 г. «О восточном управленческом округе» // Там же. № 15. Ст. 30.

³ Закон г. Москвы от 28 июня 1995 «Устав города Москвы».

⁴ Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации («Круглый стол» в Ин-те государства и права РАН) / Завадская Л.Н., Колюжин Е.И., Кирпичников В.А. Чиркин В.Е. [и др.] // Государство и право. 1997. № 5. С. 24–45.

ния сферы потребительского рынка в странах с развитой рыночной экономикой по их источникам административного права¹, который показывает, что слепое копирование зарубежного опыта, создание многозвенных структур на уровне субъектов Федерации экономически и организационно не оправдано. Это подтверждает дискуссия административистов Франции, имеющих, безусловно, наибольший исторический и практический опыт в данной области, и проходящая сегодня административная реформа во Франции по оптимизации управления и передаче части функций среднего звена управления – департаментов, с одной стороны, муниципальным образованиям, с другой стороны, более укрупненным органам – префектурам районов. Имеется положительный опыт административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка, несмотря на относительную молодость данной отрасли, в США, Великобритании.

По нашему мнению, для повышения эффективности правового регулирования необходимо опираться, с одной стороны, как на современный опыт экономически развитых стран, так и исторический опыт России с учетом ее территориальных, национальных и других особенностей. В частности, рассматривая различные модели построения системы органов исполнительной власти, Ю.А. Тихомиров предлагает создание укрупненных межтерриториальных управленческих структур в рамках региональных ассоциаций социально-экономического взаимодействия². С другой стороны, необходимо создание единой системы органов исполнительной власти, устранение дублирования и противоречий в ней и определение их типовых положений, обеспечивающих ее функционирование по административно-правовому регулированию и государственному управлению в сфере потребительского рынка.

Кроме того, проанализировав эффективность правового регулирования общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, выполнения услуг (работ), защите интересов, прав, жизни, здоровья и безопасности граждан, а также контроля за качеством продукции при осуществлении ими материального и духовного потребления, необходимо, в первую очередь, предоставить органам государственной власти субъектов Российской Федерации право устанавливать: 1) перечень и способы доведения информации до потребителя по отдельным видам товаров, работ и услуг; 2) ответствен-

¹ См.: Wade E.C.S., Bradley A.W. Op. cit.; Rosenbloom D.H., Schwartz R.D. Op. cit.; Kerper H.B. Op. cit.; Дебаш Ш. Указ. соч. и др.

² Тихомиров Ю.А. Публичные интересы и административное право // Государство и право. 1998. № 8. С. 6; Тихомиров Ю.А. Государственное управление: «вертикаль» и «горизонталь». С. 9–10.

ность виновных должностных лиц за нарушение режима работы государственного (муниципального) предприятия торговли, бытового и иных видов обслуживания; 3) ответственность за нарушение продавцом (исполнителем) обязательств, за которые Законом РФ «О защите прав потребителей» она не установлена, а также более высокий размер ответственности; 4) более высокий размер ответственности за вред, причиненный жизни, здоровью или имуществу потребителя вследствие конструктивных, производственных, рецептурных и иных недостатков товара, работы, услуги; 5) льготы и преимущества потребителям в сфере торговли и различных видов обслуживания; 6) последствия нарушения условий договора об оказании услуги, если такой договор по своему характеру не подпадает под действие соответствующего раздела; 7) порядок объединения граждан в общественные организации потребителей и условия деятельности этих организаций; 8) случаи нарушения прав потребителей, дающих основание общественным организациям потребителей и предпринимателей предъявлять иски в интересах потребителей, не являющихся их членами и ряд других вопросов, для чего внести соответствующие изменения в Закон РФ «О защите прав потребителей» и другие нормативные акты.

Подводя итоги исследования административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка, мы доказали, что компетенция субъектов РФ в сфере потребительского рынка может быть определена исходя из положений ст. 1 Закона РФ «О защите прав потребителей» в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, а так же на основании ст. 42.1. Закона РФ «О защите прав потребителей» Конституциями (Уставами) субъектов РФ и принятыми в соответствии с ними региональными нормативно-правовыми актами. Поэтому, с целью повышения эффективности правового регулирования правоотношений в сфере потребительского рынка ст. 1 Закона РФ «О защите прав потребителей» должна быть дополнена ч. 4, в которой именно таким образом и определяется компетенция субъектов РФ, связанная с регулированием государственного управления этих общественных отношений. При этом законодательство субъектов РФ совместно с федеральным законодательством должно составлять единую взаимосвязанную национальную систему в сфере потребительского рынка, которая должна предусматривать эффективные механизмы государственной, муниципальной и общественной защиты законных интересов, прав потребителей, их жизни, здоровья и безопасности, безопасности и качества товаров, работ и услуг, а так же общественной, продоволь-

ственной, производственной (технологической), экологической и иных видов безопасности, связанных с личным материальным и духовным потреблением населения. И с этой целью ст. 42.1 Закона РФ «О защите прав потребителей» необходимо изложить в следующей редакции: «Статья 42.1. Полномочия высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области защиты потребителей». «Высший исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации осуществляет мероприятия по реализации, обеспечению и защите потребителей и в пределах своих полномочий осуществляет правовое регулирование на основе федеральных законов и принятых в соответствии с ними нормативных актов, Конституций (Уставов) и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Политические, экономические и социальные преобразования в России на рубеже XX и XXI вв. привели к созданию современного динамично развивающегося рынка производства и реализации товаров, работ и услуг. Это предопределило появление в Российском законодательстве нового понятия «потребитель», как гражданина имеющего намерение заказать или приобрести либо заказывающего, приобретающего или использующего товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, привело к появлению массива разрозненных норм права регулирующих их отношения с государственными и муниципальными органами, предпринимателями, общественными объединениями и другими их участниками, что требует новых подходов к административно-правовому регулированию, в том числе эффективной стыковки со смежными областями права.

Необходимо констатировать, что анализ норм Закона РФ «О защите прав потребителей» показывает, что отношения им регулируемые относятся не только к правам, но и законным интересам и безопасности потребителей, интересам неопределенного круга потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг, государственной, муниципальной и общественной защите потребителей, а так же ряду других вопросов, и, таким образом, круг правоотношений, регулируемых Законом, не ограничивается лишь правами потребителей, а само регулирование носит не только гражданско-правовой, но и публично-правовой характер. И мы обозначили систему этих отношений как сферу потребительского рынка, определив ее, как сферу производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения законных интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности потребителей, безопасности и качества товаров работ и услуг, общественной, экономической, экологической, продовольственной, других видов безопасности, при осуществлении населением личного материального и духовного потребления.

Проведенное нами научное исследование позволяет определить правовое регулирование комплексного объекта регулирования, задающего необходимость взаимодействия множества различных отраслей права, в том числе подотраслей административно-

правового регулирования, в связи с чем, сделан вывод, что проблемы совершенствования регулирования государственного управления в сфере потребительского рынка носят комплексный характер и в условиях общемировых тенденций развития правового регулирования процессов производства и потребления товаров, работ и услуг существенно взаимосвязаны с различными политическими, экономическими, социальными и культурными явлениями. Поэтому, с учетом важности обеспечения государством защиты граждан необходимо создание национальной системы защиты потребителей, которая должна включать государственную, муниципальную и общественную защиту, созданную на основе комплексного законодательства в сфере потребительского рынка, включающего нормы, как частного, так и публичного права, и его правоприменения органами государственной власти РФ и ее субъектов, органами местного самоуправления, и обеспечение защиты потребителей, как первоочередной государственной задачи, решение которой заключается в выработке концептуальных подходов совместной деятельности органов публичной власти всех уровней и гражданского общества по созданию единой системы социального контроля, включающей государственный, муниципальный и общественный контроль в этой сфере.

С учетом мировой глобализации и интеграции процессов производства и потребления, современных техногенных и экологических угроз, уменьшения источников жизнеобеспечения населения Земли, на основе норм международного права диссертантом впервые сформулировано определение потребительского рынка как единого мирового процесса экологически чистого производства материальных и духовных благ, их экологически чистого потребления и экологически чистой утилизации производства и потребления с целью обеспечения устойчивого и доступного всем потребления для нынешнего и будущих поколений людей, с минимизацией экологических последствий производства и потребления продукции, ее утилизации для окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Исследовав генезис системы законодательства Российского государства по регулированию в сфере потребительского рынка, необходимо отметить, что начиная с X в. оно уже носило комплексный характер, а с появлением в России полицейского права, административно-правовое регулирование стало правовой основой государственного управления, позволяющего обеспечить всестороннюю защиту государства, общества и граждан при осуществлении материального и духовного потребления. И эти тенденции по-

лучили свое развитие и на современном этапе политических, социальных и экономических преобразований в стране. Не случайно сегодня законодательство в сфере потребительского рынка представляет собой комплексный межотраслевой институт, в рамках которого требуется не только тщательная урегулированность разнородных общественных отношений для достижения цели защиты прав и законных интересов потребителей, их жизни, здоровья и безопасности, безопасности и качества товаров, работ и услуг, а так же общественной, экономической, продовольственной, производственной (технологической), экологической и иных видов безопасности, связанных с материальным и духовным потреблением, но и строгая согласованность между собой правовых норм относящихся к различным отраслям законодательства. Это в первую очередь относится к административно-правовым (государственное управления в сфере экономики, безопасность общества, экономическая, продовольственная, промышленная, санитарно-эпидемиологическая, экологическая и другие виды безопасности при осуществлении материального и духовного потребления, безопасность и качество продукции, стандартизация, сертификация, маркировка товаров и услуг, лицензирование отдельных видов деятельности, цены и ценообразование и др.) и частноправовым (договоры и другие обязательства, купля-продажа товаров, возмездное оказание услуг) актам, при этом большая часть все же являются публично-правовыми актами, относящимися к отрасли административного права, регулирующего отношения в сфере потребительского рынка.

Классификация правоотношений в сфере потребительского рынка по юридическому характеру взаимодействия их участников подразделяется на вертикальные, где одной стороной всегда будет орган власти, и горизонтальные, в рамках которых стороны фактически и юридически равноправны. По субъектному составу, эти общественные отношения можно классифицировать как правоотношения между государственными, муниципальными органами, общественными объединениями, предпринимателями и потребителями. По целям эти отношения можно подразделить на охранительные (в том числе деликтные, например, административная ответственность в сфере потребительского рынка) и регулятивные, что предопределяет применение различных методов и форм управленческой деятельности. По содержанию общественные отношения в сфере потребительского рынка состоят из нескольких групп. В первую группу входят отношения, складывающиеся между потребителями и предпринимателями (изготовителями, исполнителями, импортерами, продавцами) при купле-продаже ими товаров, выполне-

нии работ, оказании услуг. Вторая группа – это отношения в процессе государственного контроля и надзора за соблюдением хозяйствующими субъектами требований законов и иных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих отношения в области защиты потребителей, осуществления органами исполнительной власти контроля за качеством и безопасностью выпускаемых, производимых и оказываемых этими субъектами товаров, работ и услуг. Третья группа охватывает отношения, возникающие в ходе реализации органами местного самоуправления своих полномочий по защите потребителей. Четвертая группа – отношения в части защиты потребителей общественными объединениями потребителей, предпринимателей (их ассоциациями, союзами) и другими общественными организациями, и осуществление общественного контроля.

При этом необходимо отметить, что важнейшей составной частью правоотношений в сфере потребительского рынка являются отношения по обеспечению безопасности, в том числе, безопасность товаров, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, исходя из исследования норм Закона РФ «О защите прав потребителей», которая исходя из анализа норм законодательства, определяется диссертантом как состояние, при котором отсутствует недопустимый риск, связанный с причинением вреда жизни и здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, окружающей среде, поэтому обеспечение соблюдения требований безопасности путем применения частноправовых и публично-правовых средств и методов, в том числе организацию надлежащего государственного контроля и надзора, необходимо включить в общественные отношения в сфере потребительского рынка. При этом должную безопасность и надлежащее качество продукции необходимо обеспечить путем системы государственного контроля и надзора за соблюдением субъектами предпринимательской деятельности обязательных требований сертификации, лицензирования, квотирования, государственных стандартов и разрешительных режимов, начиная с процесса разработки, подготовки продукции к производству, ее изготовления, реализации, использования, эксплуатации, хранения, транспортировки, утилизации, а также при выполнении работ и оказании услуг.

В рамках общественных отношений по обеспечению безопасности в сфере потребительского рынка тесно переплетены как личная, так общественная и государственная безопасность, следовательно, ее можно охарактеризовать, как сложное комплексное явление, включающее в себя безопасность товара (работы, услуги) для жизни, здоровья,

имущества потребителя и окружающей среды, хранения, транспортировки и утилизации, а также безопасность процесса выполнения работы (оказания услуги), продовольственную безопасность, информационную безопасность, технологическую (производственную) безопасность. При этом неразрывно сочетаются как личная безопасность (жизнь и здоровье граждан), так и общественная безопасность (установленный порядок производства и потребления материальных и духовных благ), и безопасность государственная (стабильность власти и незыблемость строя), и системными элементами безопасности в сфере потребительского рынка являются общественная, экономическая, продовольственная, производственная, экологическая и некоторые другие виды безопасности при осуществлении материального и духовного потребления.

Составной частью государственного управления органов исполнительной власти в сфере потребительского рынка являются отношения по обеспечению безопасности в процессе материального и духовного потребления населения. Безопасность в сфере потребительского рынка следует интерпретировать с одной стороны, как элемент национальной безопасности государства, с другой, как конституционный принцип, который распространяется на сферу этих отношений. Данный принцип задает важный аспект защиты потребителей на потребительском рынке, причем в качестве объекта его защиты выступают не только права и законные интересы потребителей, но и иные аспекты сферы потребительского рынка. В связи с чем необходимо комплексное публично-правовое регулирование таких отношений, очевидна приоритетность роли публичных институтов в обеспечении безопасности потребительского рынка, а так же последовательное усиления роли государства как гаранта безопасности граждан в процессе производства и торговли товарами, оказании услуг и выполнении работ. Однако, на современном этапе развития России отсутствует конституционное закрепление основ безопасности личности, общества и государства в качестве специализированной или относительно обособленной нормы. Поэтому необходимо на конституционном уровне закрепить в качестве обязанности государства – обеспечение безопасности граждан, определить содержание и основные требования к такой деятельности.

На современном этапе проведения социально-экономических реформ необходимо повышение эффективности административно-правового регулирования отношений в сфере потребительского рынка и в первую очередь обеспечения безопасности путем установления публично-правовой ответственности руководителей и собственников

предприятий, внедрения системы комплексного публичного государственного контроля в этой сфере, создание необходимых правовых и организационных условий для его осуществления. Поэтому, с целью обеспечения безопасности жизни и здоровья потребителя, безопасности и качества товаров, работ и услуг, экономической и производственной безопасности, необходимо создание системы предупреждения массовых заболеваний, отравлений и т.п., в том числе «особо слабых» потребителей (детей, инвалидов и т.п.), предусмотрев в законодательстве и в первую очередь в УК РФ и КоАП РФ ответственность собственников и руководителей предприятий, а так же иных виновных должностных лиц за выпуск опасной продукции, проведение опасных работ, оказание опасных услуг.

Рассмотренное нами административно-правовое регулирование стран с развитой системой демократии и рыночной экономики позволяет говорить о многоуровневой защите потребителей нормами международного права, европейского и национального права. Государственная и общественная защита потребителей (а не прав потребителей) согласно законодательству этих стран в обязательном порядке включает в себя защиту многообразных интересов, прав, жизни и здоровья, безопасности граждан-потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг, экономической, продовольственной, экологической, общественной, производственной (технологической) и других видов безопасности путем комплексного применения норм, как частного, так и публичного права, как специализированными государственными органами (органы полиции, прокуратуры, административной юстиции, суды и т.д.) на всех уровнях власти (федеральной, региональной, муниципальной), так и общественными организациями потребителей и общественными организациями предпринимателей, а так же участие государственных органов в экономических спорах потребителей на стороне «слабого» и «особо слабого» субъекта этих общественных отношений, применяя меры административной ответственности. Проанализировав опыт административно-правового регулирования и государственного управления потребительского рынка в этих странах, считаем необходимым для тщательного и всестороннего процессуального регулирования формализации административного процесса как в области правотворчества, так и правоприменения, изучения опыта работы административных судов, что очень значимо для России связи с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ.

На основе анализа генезиса административно-правового регулирования процессов производства и потребления товаров, работ и услуг населением различных стран диссертантом были объединены разрозненные понятия «сферы торговли», «сферы производства», «сферы услуг», «области защиты прав потребителей», «потребительской сферы», «потребительского права», «сферы потребительского права», как подсистем сферы потребительского рынка. Для нового определения понятия «потребитель», «безопасность потребителя», «безопасность товара, работы, услуги» были уточнены понятия «товар», «работа», «услуга», «личное материальное и духовное потребление», «личное, бытовое, семейное, домашнее потребление» и ряд других, что существенно повышает эффективность административно-правового регулирования, исследованных общественных отношений.

На основе международного и зарубежного опыта диссертант выделил в общем правовом статусе гражданина индивидуально-правовой статус гражданина-потребителя при осуществлении им материального и духовного потребления, понимая под потребителем «обычного человека», имеющего намерение либо осуществляющего любое личное как материальное, так и духовное потребление, не связанное с предпринимательской или профессиональной деятельностью, «слабый» и «особо слабый» субъект правоотношений с предпринимателями, осуществляющими производство и реализацию товаров, работ и услуг, определяющихся как «merchants» – лица, обладающие специальными профессиональными познаниями в предпринимательской деятельности. Особый акцент при регулировании этих общественных отношений делается на обеспечение со стороны государственных органов безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ, услуг, защиты многообразных экономических интересов путем применения мер публично-правовой ответственности, что сформулировано в ст. 38 Хартии Европейского Союза об основных правах как право обеспечения эффективной защиты потребителей со стороны государства, и аналогичную норму необходимо включить в Конституцию РФ.

Диссертантом выделен ряд ключевых признаков потребителя: 1) потребитель – это индивидуальный субъект (гражданин РФ, иностранный гражданин, лицо без гражданства или с двойным гражданством) или неопределенное множество неперсонифицированных индивидуальных субъектов; 2) потребитель – это лицо, имеющее намерение заказать или приобрести либо заказывающий, приобретающий или использующий товары (работы, услуги); 3) потребитель – это лицо не ограниченное временными рамками мо-

мента покупки товара, заказа услуги либо выполнения работ, и являющийся таковым как до такого момента, так и после; 4) потребитель – это слабая, менее квалифицированная сторона отношений с предпринимателем, не обладающая профессиональными познаниями в предпринимательской деятельности, поэтому не способная эффективно самостоятельно защитить свои права, следовательно, требующая особой защиты со стороны государства и общества; 5) потребитель – это лицо, осуществляющее конечное потребление; 6) цель потребителя – удовлетворение исключительно личных, материальных и духовных потребностей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности; 7) потребитель в зависимости от вида потребляемых товаров, работ и услуг, специальными нормативными актами может определяться как покупатель, клиент, пациент, вкладчик, инвестор, заемщик, абонент, заказчик, услугополучатель, обучаемое лицо, пассажир и др.; 8) потребитель может являться «особо слабой стороной» рассматриваемых правоотношений в связи с его ограниченными возможностями потребления в силу физиологической уязвимости (дети, инвалиды, лица пожилого возраста), затруднительного финансового положения (лица с низким уровнем дохода) и другими объективными обстоятельствами (удаленностью, проживанием в труднодоступной, горной местности, не знание иностранного языка и т.п.). В связи с чем необходимо внести соответствующие изменения в Закон РФ «О защите прав потребителей» и дать следующее понятие потребителя как гражданина, имеющего намерение заказать или приобрести либо заказывающего, приобретающего или использующего товары (работы, услуги) исключительно для удовлетворения личных, материальных и духовных потребностей человека, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Кроме того, в ситуациях с участием «особо слабых» потребителей, необходимо включение норм особой публично-правовой ответственности и в первую очередь в КоАП РФ для защиты их законных интересов, прав, безопасности их жизни и здоровья.

Многообразные интересы потребителей, связанные с материальным и духовным потреблением определяются в качестве «законных интересов», как один из элементов его правового статуса, как составная часть общественных отношений в сфере потребительского рынка, тем самым расширяя рассматриваемые общественные отношения. В связи с чем считаем необходимым исключить из названия Закона РФ «О защите прав потребителей» термин «прав» как несоответствующий кругу регулируемых этим актом правоотношений, так как помимо прав, закон гарантирует и защиту интересов и без-

опасности потребителей, и сформулировать как «защиту потребителей», что соответствует определению норм международного права и законодательства стран с развитой экономикой и правовой системой. Целям более эффективной защиты нарушенных законных интересов могло бы служить расширение административно-правовых способов защиты законных интересов потребителей.

Интегрируя смысловую терминологию с понятиями «потребитель», «исполнитель услуг, работ», «услуга», «работа», «сфера услуг» данными в ГК РФ, КоАП РФ, Законе РФ «О защите прав потребителей» и других нормативных актах, необходимо констатировать, что «сфера услуг» входит подсистемой в сферу потребительского рынка как общественные отношения в области оказания возмездных услуг и выполнения возмездных работ, связанных с любым личным материальным и духовным потреблением, в том числе в области образования, культуры, отдыха, развлечений, связи, транспорта, медицины, финансовых, страховых и других услуг, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Объединяя общественные отношения, связанные с оказанием возмездных услуг и выполнением возмездных работ, в соответствии с современным нормативным толкованием и обобщением правоприменительной практики под «работой» следует понимать действие (комплекс действий), имеющее материально выраженный результат и совершаемое исполнителем в интересах и по заказу потребителя на возмездной договорной основе, а под «услугой» – действие (комплекс действий), совершаемое исполнителем в интересах и по заказу потребителя в целях, для которых услуга такого рода обычно используется, либо отвечающее целям, о которых исполнитель был поставлен в известность потребителем при заключении возмездного договора. На основе данных нами определений «сферы потребительского рынка», «потребителя», «безопасности потребителя», «безопасности товаров, работ и услуг» необходимо внести соответствующие изменения в Закон РФ «О защите прав потребителей» и в первую очередь изложить статью первую Закона в следующей редакции «Статья 1. Правовое регулирование отношений в области защиты потребителей» «1. Отношения в области защиты законных интересов, прав и безопасности потребителей регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Законом, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации». А так же учесть данные нами определения в преамбуле.

Учитывая важность обеспечения государственной, муниципальной и общественной защиты, необходимо принятие государственной концепции в сфере потребительского рынка и создание стройной системы государственных органов Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления и общественных объединений, осуществляющих правовое регулирование по производству и торговле товарами, услугами, и в первую очередь целевой государственной программы в сфере потребительского рынка по реализации прав, интересов и обеспечение жизни, здоровья и безопасности потребителей, изменения в законодательстве, и в первую очередь в гл. 4 «Государственная и общественная защита прав потребителей» Закона РФ «О защите прав потребителей», отмеченных нами глав КоАП РФ и других нормативных актах.

Система федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в сфере потребительского рынка нуждается в оптимизации, конкретизации и детализации. В первую очередь это касается уполномоченного органа исполнительной власти РФ по защите потребителей (Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека) в функциях которого, в нарушение основополагающих принципов административной реформы объединены правовые, надзорные и хозяйственные функции, и с целью исправления ситуации по государственному управлению этой сферы, необходимо внести соответствующие изменения в ст. 40 Закона РФ «О защите прав потребителей» и Положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322. Необходимо также усилить роль территориальных структур федеральных органов исполнительной власти и в первую очередь органов внутренних дел, которые являются составными звеньями централизованного управления, четко определить компетенцию и повысить взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления в публичном управления данной сферой на законодательном уровне, в связи с чем внести соответствующие изменения в Федеральный закон «О полиции» и ряд других нормативно-правовых актов.

Компетенция субъектов РФ в сфере потребительского рынка должна быть определена исходя из положений ст. 1 Закона РФ «О защите прав потребителей» в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, а так же на основании ст. 42.1 Закона РФ «О защите прав потребителей» Конституциями (Уставами) субъектов РФ и при-

нятыми в соответствии с ними региональными нормативно-правовыми актами. По этому, с целью повышения эффективности административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка ст. 1 Закона РФ «О защите прав потребителей» должна быть дополнена ч. 4, в которой именно таким образом и определяется компетенция субъектов РФ связанная с регулированием государственного управления этих общественных отношений. При этом законодательство субъектов РФ совместно с федеральным законодательством должно составлять единую взаимосвязанную национальную систему в сфере потребительского рынка, которая должна предусматривать эффективные механизмы государственной, муниципальной и общественной защиты законных интересов, прав потребителей, их жизни, здоровья и безопасности, безопасности и качества товаров, работ и услуг, а так же общественной, продовольственной, производственной (технологической), экологической и иных видов безопасности, связанных с личным материальным и духовным потреблением населения. И с этой целью ст. 42.1 Закона РФ «О защите прав потребителей» необходимо изложить в следующей редакции: «Статья 42.1. Полномочия высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области защиты потребителей». «Высший исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации осуществляет мероприятия по реализации, обеспечению и защите потребителей и в пределах своих полномочий осуществляет правовое регулирование на основе федеральных законов и принятых в соответствии с ними нормативных актов, Конституций (Уставов) и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

Существенным недостатком современного российского законодательства в сфере потребительского рынка является редакция ст. 1 Закона РФ «О защите прав потребителей», которая ограничивает полномочия органов местного самоуправления, что не позволяет им эффективно регулировать возникающие общественные отношения в этой сфере, учитывая, что наделение и реализация полномочий этих органов возможна только путем принятия собственных правовых актов, тогда как ст. 1 этого же Закона запрещает им издавать такие акты. Таким образом, указанные органы в некоторых случаях просто не могут реализовывать полномочия по муниципальной защите потребителей, создавать механизмы и органы для их осуществления, но как свидетельствует практика защиты прав, интересов и безопасности потребителей, устранение нарушений их прав более оперативно происходит во внесудебном порядке именно на районном и городском

уровне. Поэтому необходимо провести оптимизацию органов исполнительной власти РФ и ее субъектов и органов местного самоуправления, осуществляющих это регулирование, согласование их компетенций и функций, в том числе и на законодательном уровне. В этих целях целесообразно внести изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и на его основании – в уставы муниципальных образований по конкретизации полномочий органов местного самоуправления по публичному управлению в сфере потребительского рынка и усилению их ответственности за реализацию данных полномочий.

Кроме того, вывод органов местного самоуправления из системы государственных органов привел к ослаблению механизма правового регулирования в этой сфере и опыт экономически развитых стран, где обеспечено органичное соединение государственного управления и местного самоуправления как единого публичного управления, доказывает это. Поэтому требуется приведение в соответствие ст. 44 Закона РФ «О защите прав потребителей», определяющей осуществление защиты прав потребителей органами местного самоуправления со ст. 1 указанного Закона, определяющей объем правового регулирования, ст. 40 Закона «Государственный контроль и надзор за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей», ст. 42.1. Закона «Полномочия высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области защиты прав потребителей», ст. 45 Закона «Права общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов)» и Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Включение в национальную систему защиты потребителей муниципальной защиты требует изменения названия гл. IV Закона РФ «О защите прав потребителей», которую необходимо изложить в следующей редакции: «Государственная, муниципальная и общественная защита потребителей», а так же дополнить, ст. 44 Закона следующими полномочиями органов местного самоуправления: участвовать в разработке обязательных требований к товарам (работам, услугам), а также проектов законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, проводить независимую экспертизу качества, безопасности товаров (работ, услуг), а также соответствия потребительских свойств товаров (работ, услуг) заявленной продавцами (изготовителями, исполнителями) информации о них, вносить в

федеральные органы исполнительной власти, организации предложения о принятии мер по повышению качества товаров (работ, услуг), по приостановлению производства и реализации товаров (выполнения работ, оказания услуг), по отзыву с внутреннего рынка товаров (работ, услуг), не соответствующих предъявляемым к ним и установленным законодательством Российской Федерации о техническом регулировании обязательным требованиям и ряда других полномочий публичного управления.

С учетом повышения роли общественности по правовому регулированию потребительского рынка необходимо в законодательном порядке закрепить изменение положений ст. 45 Закона РФ «О защите прав потребителей» по регламентации прав общественных объединений, ассоциаций, союзов, как потребителей, так и предпринимателей, их участие в общественном обсуждении и принятии нормативных актов, касающихся этой сферы, создание центров по проведению независимой экспертизы качества и безопасности товаров (работ, услуг), и органов общественного контроля по соблюдению прав и законных интересов потребителей, правил торгового, бытового и иных видов обслуживания населения.

Таким образом, диссертант считает, что наиболее эффективным представляется применение именно административно-правового регулирования рассматриваемых общественных отношений, которое позволяет, с одной стороны, оперативно выявлять и пресекать нарушения законных интересов, прав потребителей и законодательства в данной сфере, с другой – осуществлять контроль максимального количества субъектов предпринимательской деятельности и обеспечить оптимальную структуру государственных органов, минимальные расходы государства при осуществлении правового регулирования в данной сфере, безопасность потребителей, безопасность и качество товаров, работ и услуг, общественную, экономическую, продовольственную, производственную, экологическую и другие виды безопасности при осуществлении населением материального и духовного потребления. И это подтверждает и опыт комплексного применения норм права на протяжении всего развития российского государства, при котором стабильность правового регулирования достигалась применением именно норм полицейского и административного права, как «опорной конструкции» публичного права и «обеспечивающей конструкции» отраслей частного права. С учетом исследованного опыта необходимо создание системы административного законодательства по регулированию общественных отношений с помощью норм публичного права и специали-

зированных органов контроля и надзора, в том числе государственных органов контроля и надзора за обеспечением качества и безопасности товаров работ и услуг, безопасности пищевых продуктов, отделов технического контроля и госприемки на предприятиях выпускающих продукцию, системы товароведения в оптовой и розничной торговле, специализированных подразделений полиции в современной России. Ликвидация Федеральным законом «О полиции» данных функций полиции существенно снизила уровень общественной, экономической, продовольственной и других видов безопасности, при осуществлении материального и духовного потребления, степень защищенности граждан, общества и государства. В КоАП РФ на основе систематизации норм, предложенных диссертантом, сформировать отдельную главу Кодекса, устанавливающую административную ответственность за нарушение законных интересов, прав, безопасности жизни и здоровья потребителей, безопасности и качества товаров работ и услуг, различных видов безопасности при осуществлении материального и духовного потребления населением.

Для повышения эффективности правового регулирования в данной сфере необходимо, с одной стороны, повышение социальной и правовой активности индивидуальных субъектов-потребителей, с другой – создание единой оптимальной, стабильной, взаимосвязанной системы органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений по применению норм законодательства в этой сфере, регулирующего весь комплекс отношений данной сферы, начиная от проектирования и производства товаров, выполнения работ, оказания услуг, до их реализации и утилизации отходов потребления, а так же обеспечения и защиты прав, интересов, безопасности, жизни и здоровья потребителей. С целью применения системного подхода необходимо принятие целевой государственной программы по защите потребителей, охране их прав, интересов, жизни, здоровья, безопасности для чего необходимо создание интегрированной системы законодательства, включающей как нормы публичного, в частности, конституционного, административного, муниципального, так и частного права, и оптимальной и эффективной системы органов, осуществляющих его правоприменение.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

EFSA	European Food Safety Authority (Европейская организация по безопасности продовольствия)
LFGB	Lebensmittel-,Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Закон о продовольственных товарах, предметах первой необходимости и кормах для животных)
LMBG	Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (Закон о продовольственных товарах и предметах первой необходимости)
UDAP	Unfair and Deceptive acts and Practices
БХСС МВД СССР	Отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности Министерства внутренних дел Союза Советских Социалистических Республик
БЭП КМ МВД СССР	подразделение криминальной милиции по борьбе с преступлениями в сфере экономики Министерства внутренних дел Союза Советских Социалистических Республик
БЭП КМ МВД РСФСР	подразделение криминальной милиции по борьбе с преступлениями в сфере экономики Министерства внутренних дел Российской Советской Федеративной Социалистической Республики
Бюл. ВС РФ	Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации
ВВП	Валовой внутренний продукт
Ведомости СНД и ВС РФ	Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации
ВКП(б)	Всесоюзная коммунистическая партия (большевиков)
ВС РФ	Верховный Суд Российской Федерации
ВС СССР	Верховный Суд Союза Советских Социалистических

	Республик
ВСНХ	Высший совет народного хозяйства
ВТО	Всемирная торговая организация
ВЦИК	Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет
ГАРФ	Государственный архив Российской Федерации
ГК РФ	Гражданский кодекс Российской Федерации
ГОСТ	Государственный стандарт
ГУ БХСС МВД СССР	Главное управление по борьбе с хищениями социалистической собственности Министерства внутренних дел Российской Федерации Союза Советских Социалистических Республик
ГУЭП МВД РФ	Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции Министерства внутренних дел Российской Федерации
КоАП РФ	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях Российской Федерации
МВД	Министерство внутренних дел
НК РФ	Налоговый кодекс Российской Федерации
НКЮ	Народный комиссариат юстиции СССР
НЭП	Новая экономическая политика
ОБХСС	Отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляции
ОГПУ	Объединённое государственное политическое управление
ОСТ	отраслевой стандарт
ПСЗРИ	Полное собрание законов Российской империи
РКИ	Рабоче-крестьянская инспекция
РКМ НКВД СССР	рабоче-крестьянская милиция Народного комиссариата внутренних дел Союза Советских Социалистиче-

	ских Республик
СЗ РФ	Собрание законодательства Российской Федерации
СЗ СО	Собрание законодательства Свердловской области
СКМ МВД СССР	служба криминальной милиции Министерства внутренних дел Союза Советских Социалистических Республик
СНД СССР	Съезд народных депутатов Союза Советских Социалистических Республик
СНК РСФСР	Совет народных комиссаров Российской Советской Федеративной Социалистической Республики
СУ РСФСР	Собрание узаконений Российской Советской Федеративной Социалистической Республики
США	Соединенные штаты Америки
ТК ТС	Таможенный кодекс Таможенного союза
УК РФ	Уголовный кодекс Российской Федерации
УТК	Универсальный Торговый Кодекс (The uniform sales act)
ФРГ	Федеративная Республика Германия
ЦАУ НКВД РСФСР	Центральное административное управление Народного комиссариата внутренних дел Российской Советской Федеративной Социалистической Республики
ЦИК и СНК СССР	Центральный Исполнительный Комитет и Совет Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических Республик
ЦИК	Центральная избирательная комиссия

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Законодательные акты и другие официальные материалы

1. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Воздушный Кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 12. – Ст. 1383.
3. Жилищный Кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2005. – № 1, ч. 1. – Ст. 14.
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 года. № 21-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.
5. Декларация прав и свобод человека и гражданина: Принята Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верхов. Совета РСФСР. – 1991. – № 52. – Ст. 1865.
6. Коммерческий кодекс Франции : пер. с фр. / предисл., пер., доп., справ. аппарат и коммент. В.Н. Захватаева. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 1271 с.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1 // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3302; 1996. – № 9. – Ст. 1, 2.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 2 // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 5. – Ст. 410.
9. Уголовный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 170–200.
10. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: утвержден Верховным Советом РСФСР 20 июня 1984 г. // Ведомости Верхов. Совета РСФСР. – 1984. – № 27. – Ст. 909.
11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1. – Ст. 1.
12. Уголовный кодекс РСФСР 1922 года // Собрание узаконений РСФСР. – 1922. – № 15. – Ст. 153.
13. Уголовный кодекс РСФСР 1926 года // Собрание узаконений РСФСР. – 1926. – № 80. – Ст. 600.

14. ГОСТ Р 51303-99. Государственный стандарт Российской Федерации. Торговля. Термины и определения : (утв. Постановлением Госстандарта России от 11 августа 1999 г. № 242-ст) / Госстандарт России. – М. : Изд-во стандартов, 1999. – 46 с.

15. Декрет № 1 от 24 ноября 1917 года «О суде» // Собрание узаконений РСФСР. – 1917. – № 4. – Ст. 50. – С. 49–51.

16. Декрет от 7 марта 1918 года № 2 «О суде» // Собрание узаконений РСФСР. – 1918. – № 26. – Ст. 347.

17. Декрет от 9 мая 1918 года // Собрание узаконений РСФСР. – 1918. – № 35. – Ст. 468. – С. 437–438.

18. Декрет № 3 от 20 июля 1918 года «О суде» // Собрание узаконений РСФСР. – 1918. – № 52. – Ст. 589.

19. Декрет от 22 июля 1918 года «О спекуляции» // Собрание узаконений РСФСР. – 1918. – № 54. – Ст. 805. – С. 650.

20. Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 (в ред. Федерального Закона от 9 января 1996 года № 2-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верхов. Совета Российской Федерации. – 1992. – № 15. – Ст. 766; Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 3. – Ст. 140.

21. Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» от 11 марта 1992 года № 2487-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верхов. Совета Рос. Федерации. – 1992. – № 17. – Ст. 888.

22. Закон от 6 июля 1908 года «Об организации сыскной части» // Полн. собр. законов Рос. империи. Собрание 3-е: [в 33 т., указ.]. – СПб., 1911. – Т. 28, отд-ние 1-е. – № 30672.

23. Закон от 22 августа 1932 года «О борьбе со спекуляцией» // Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР. – 1932. – № 65. – Ст. 374.

24. Закон от 8 декабря 1933 года «Об ответственности за выпуск недоброкачественной и некомплектной продукции» // Собрание законодательства РСФСР. – 1933. – № 73.

25. Закон СССР от 30 ноября 1979 г. «О народном контроле в СССР» // Ведомости Верхов. Суда СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 840.

26. Закон Российской Федерации от 22 марта 1991 года № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», с изменениями и

дополнениями от 24 июня 1992 года // Ведомости Съезда народных депутатов и Верхов. Совета РСФСР. – 1991. – № 16. – Ст. 499; 1992. – № 34. – Ст. 1966.

27. Закон РСФСР от 18 апреля 1991 года № 1026-1 «О милиции» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верхов. Совета РСФСР. – 1991. – № 16. – Ст. 503.

28. Закон СССР от 22 мая 1991 года № 2184-1 «О защите прав потребителей» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховн. Совета СССР. – 1991. – № 24. – Ст. 689.

29. Закон РСФСР от 19 декабря 1991 года № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верхов. Совета РСФСР. – 1991. – № 10. – Ст. 457.

30. Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 года № 2446-1 «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верхов. Совета РСФСР. – 1992. – № 15. – Ст. 769.

31. Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» (в ред. Федерального закона от 13 января 1996 года № 12-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верхов. Совета Рос. Федерации. – 1992. – № 30. – Ст. 1797; Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 3. – Ст. 150.

32. Закон Российской Федерации от 23 сентября 1992 года № 3520-1 «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименования мест происхождения товаров» // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верхов. Совета Рос. Федерации. – 1992. – № 42. – Ст. 2322.

33. Патентный закон Российской Федерации от 23 сентября 1992 года № 3517-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верхов. Совета Рос. Федерации. – 1992. – № 42. – Ст. 2319.

34. Закон Российской Федерации от 25 января 1995 года № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 8. – Ст. 609.

35. Закон Российской Федерации от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.

36. Закон Российской Федерации от 26 мая 1995 года № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 27. – Ст. 2503.

37. Закон Российской Федерации от 18 июня 1995 года № 108-ФЗ «О рекламе» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 30. – Ст. 2864.

38. Закон Российской Федерации от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» // Собрание Законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 33. – Ст. 3340.

39. Закон Российской Федерации от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 33. – Ст. 3349.

40. Закон Российской Федерации от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 35. – Ст. 3506.

41. Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 года № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верхов. Совета РСФСР. – 1993. – № 17. – Ст. 594.

42. Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 года № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Рос. Федерации. – 1993. – № 19. – Ст. 685.

43. Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Рос. Федерации. – 1993. – № 24. – Ст. 857.

44. Закон Российской Федерации от 10 июня 1993 года № 5151-1 «О стандартизации» (с изм. и доп., внесенными Федеральным Законом от 27 декабря 1995 года) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верхов. Совета Рос. Федерации. – 1993. – № 25. – Ст. 917; 1996. – № 1. – Ст. 4.

45. Закон Российской Федерации от 10 июня 1993 года № 5151-1 «О сертификации продукции и услуг» // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верхов. Совета Рос. Федерации. – 1993. – № 26. – Ст. 966.

46. Закон Российской Федерации от 18 июня 1993 года № 5216-1 «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верхов. совета Рос. Федерации. – 1993. – № 27. – Ст. 1018.

47. Закон Российской Федерации от 1 июля 1993 года № 5304-1 «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с упорядочением ответственности за незаконную торговлю» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верхов. Совета Рос. Федерации. – 1993. – № 32. – Ст. 1231.

48. Закон Российской Федерации от 9 июля 1993 года № 5351-1 «Об авторском праве и смежных правах» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верхов. Совета Рос. Федерации. – 1993. – № 32. – Ст. 1242.

49. Закон Российской Федерации от 28 июня 1997 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О беженцах”» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 26. – Ст. 2956.

50. Федеральный Закон от 2 декабря 1990 года № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (в ред. Федерального закона от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ) // Ведомости съезда народных депутатов и Верхов. Совета РСФСР. – 1990. – № 27. – Ст. 357; Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 6. – Ст. 492.

51. Федеральный Закон от 7 июля 1993 года №5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» // Ведомости съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верхов. Совета Рос. Федерации. – 1993. – № 33. – Ст. 1309.

52. Федеральный Закон от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 8. – Ст. 801.

53. Федеральный Закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 35. – Ст. 3648.

54. Федеральный Закон от 14 июня 1995 года «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» № 88-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 25. – Ст. 2343.

55. Федеральный Закон от 19 июля 1995 года № 110-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Кодекс РСФСР об административных правонарушениях и Закон Российской Федерации “Об авторском праве и смежных правах”» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 30. – Ст. 2866.

56. Федеральный Закон от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 31. – Ст. 2390.

57. Федеральный Закон от 13 октября 1995 года № 157-ФЗ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 42. – Ст. 3923.

58. Федеральный Закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 3. – Ст. 145.

59. Федеральный Закон от 12 января 1996 года № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 3. – Ст. 148.

60. Федеральный Закон от 22 апреля 1996 года «О рынке ценных бумаг» № 39-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 17. – Ст. 1918.

61. Федеральный Закон от 15 июня 1996 года «О товариществах собственников жилья» № 72-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2963.

62. Федеральный Закон от 30 июля 1996 года № 103-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, Уголовный кодекс РСФСР и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 32. – Ст. 3843.

63. Федеральный Закон от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристической деятельности» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 49. – Ст. 5491.

64. Федеральный Конституционный Закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.

65. Федеральный Конституционный Закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.

66. Федеральный Закон от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 30. – Ст. 3588.

67. Федеральный Закон от 25 сентября 1998 года № 158-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 39. – Ст. 4857.

68. Федеральный Закон от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 14. – Ст. 1650.

69. Федеральный Закон от 23 июня 1999 года № 117 «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 26. – Ст. 3174.

70. Федеральный Закон от 17 июля 1999 года № 176-ФЗ «О почтовой связи» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 29. – Ст. 3697.

71. Федеральный Закон от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 29. – Ст. 3699.

72. Федеральный Закон от 17 декабря 1999 года № 212-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 51. – Ст. 6287.

73. Федеральный Закон от 2 января 2000 года № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 2. – Ст. 150.

74. Федеральный Закон от 30 декабря 2001 года № 196-ФЗ «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1. – Ст. 2.

75. Федеральный Закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 22. – Ст. 2031.

76. Федеральный Закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 28. – Ст. 2790.

77. Федеральный Закон от 24 июля 2002 года № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3019.

78. Федеральный Закон от 27 ноября 2002 года № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 48. – Ст. 4741.

79. Федеральный Закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 52, ч. 1. – Ст. 5140.
80. Федеральный Закон от 10 января 2003 года № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 2. – Ст. 169.
81. Федеральный Закон от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 13. – Ст. 1177.
82. Федеральный Закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
83. Федеральный Закон от 8 декабря 2003 года № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2003. – № 50. – Ст. 4850.
84. Федеральный Закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
85. Федеральный Закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 35. – Ст. 3607.
86. Федеральный Закон от 2 ноября 2004 года № 127-ФЗ «О внесении изменений в части 1 и 2 Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 45. – Ст. 4377.
87. Федеральный Закон от 21 декабря 2004 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О защите прав потребителей” и о признании утратившим силу пункта 28 статьи 1 ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской

Федерации «О защите прав потребителей» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 52. – Ст. 527.

88. Федеральный Закон от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 1, ч. 1. – Ст. 40.

89. Федеральный Закон от 30 декабря 2004 года № 218-ФЗ «О кредитных историях» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 1, ч. 1. – Ст. 44.

90. Федеральный Закон от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 12. – Ст. 1232.

91. Федеральный Закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1. – Ст. 3448.

92. Федеральный Закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52, ч. 1. – Ст. 6249.

93. Федеральный Закон от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 1. – Ст. 2.

94. Федеральный закон от 12 апреля 2010 года № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 16. – Ст. 1815.

95. Федеральный Закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.

96. Федеральный Закон от 27 июня 2011 года № 152-ФЗ «О ратификации соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 27. – Ст. 3863.

97. Федеральный Закон от 18 июля 2011 года № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 30, ч. 1. – Ст. 4590.

98. Федеральный Закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.

99. Федеральный Закон от 29 декабря 2012 года «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53, ч. 1 – Ст. 7598.

100. Федеральный Закон от 21 декабря 2013 г. № 363-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального Закона “О потребительском кредите (займе)”» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2013. – № 51. – Ст. 6683.

101. Федеральный Закон от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 52, ч. 1. – Ст. 7007.

102. Федеральный Закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 30, ч. 1. – Ст. 4213.

103. Закон Республики Татарстан от 15 июля 1993 года № 1932-ХІІ «О потребительской кооперации в республике Татарстан» // Изв. Татарстана. – 1993. – 30 июня.

104. Закон Республики Карелия от 20 января 1994 года «О местном самоуправлении в Республике Карелия» : (принят на 23 сессии Верхов. Совета Республики Карелия). – Петрозаводск, 1994.

105. Закон города Москвы от 28 июня 1995 «Устав города Москвы» // Моск. правда. – 1995. – 18 июля.

106. Постановление «Об арбитражной комиссии» Высшего совета народного хозяйства Союза ССР, утвержденным Экономическим совещанием РСФСР 14 ноября 1925 г. // Собрание узаконений РСФСР. – 1926. – № 2. – Ст. 5.

107. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 20 февраля 1997 года № 151 // Ведомости Верхов. Совета Татарстана. – 1997. – № 6/7. – Ст. 158.

108. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 сентября 1994 года № 7 «О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей» // Рос. газ. – 1994. – 26 нояб.; Закон. – 1995. – № 3. – С. 10.

109. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 января 1997 года № 2 «О внесении изменений и дополнений в Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 сентября 1994 г. № 7 “О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей” с изменениями, внесенными Пленумом Верховного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 г. № 6, от 25 октября 1996 г. № 10» // Рос. юстиция. – 1997. – № 5. – С. 56–58.

110. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2001 года №11 «О внесении изменений и дополнений в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 сентября 1994 г. № 7 “О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей” с изменениями, внесенными Пленумами Верховного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. № 6, от 25 октября 1996 г. № 10, от 17 января 1997 № 2, от 21 ноября 2000 г. № 32» // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. – 2001. – № 10.

111. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности положений абзаца 14 статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 31. – Ст. 3763.

112. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2011 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами ЗАО «Авиационная компания “Полет” и ОАО «Авиакомпания “Сибирь”» и «Авиакомпания “Ютэйр”» // Вестн. Конституц. Суда Рос. Федерации. – 2012. – № 1.

113. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2012 года № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» // Бюллетень Верхов. Суда Рос. Федерации. – 2012. – № 9, сент. – С. 22–32.

114. Постановление Совета народных комиссаров «О нарушении декрета о расширении прав городских самоуправлений в продовольственном деле» // Собрание узаконений РСФСР. – 1917. – № 1. – Ст. 9.

115. Постановление Совета народных комиссаров «О борьбе со спекуляцией» // Собрание узаконений РСФСР. – 1917. – № 3. – Ст. 33.

116. Постановление Совета народных комиссаров «О саботаже чиновников министерства продовольствия» // Собрание узаконений РСФСР. – 1917. – № 5. – Ст. 88.

117. Постановление Совета народных комиссаров «О предоставлении наркомпроду чрезвычайных полномочий по борьбе с деревенской буржуазией» // Собрание узаконений РСФСР. – 1918. – № 35.

118. Постановление Совета народных комиссаров «О правовых ограничениях, установленных для торговых и торгово-промышленных предприятий» // Собрание узаконений РСФСР. – 1918. – № 47. – Ст. 561.

119. Постановление Совета народных комиссаров «О спекуляции» // Собрание узаконений РСФСР. – 1918. – № 54. – Ст. 605.

120. Постановление Совета народных комиссаров «О борьбе со спекуляцией, хищениями в государственных складах, подлогами и другими злоупотреблениями по должности в хозяйственных и распределительных органах» // Собрание узаконений РСФСР. – 1919. – № 53. – Ст. 504.

121. Постановление Совета народных комиссаров «О воспрещении на территории РСФСР изготовления и продажи спирта, крепких напитков и не относящихся к напиткам спиртосодержащих веществ» // Собрание узаконений РСФСР. – 1920. – № 1/2.

122. Постановление Совета народных комиссаров «О борьбе со спекуляцией предметами военного обмундирования» // Собрание узаконений РСФСР. – 1920. – № 39.

123. Постановление Совета народных комиссаров «О борьбе с контрабандой торговли» // Собрание узаконений РСФСР. – 1920. – № 43.

124. Обзор практики разрешения судами споров, возникающих в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 04 декабря 2013 г.) // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. – 2014. – № 3, март. – С. 15–16.

125. Основы государственной политики в области экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://news.kremlin.ru/acts/15177> . – (дата обращения: 20.10.2013).

126. Практика арбитражной комиссии ВСНХ СССР: принципиальные положения, типичные решения (май 1926 – ноябрь 1927 г.). Вып. 3. – М., 1928.

127. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 2 апреля 2007 года № 90 «О внесении изменений в приказ Роспотребнадзора от 5 июня 2006 г. № 147 и утверждения форм документов, используемых в процессе лицензирования» // Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 21. – С. 184–188.

128. Протокол совещания об итогах Заседания Президиума Государственного совета 16 янв. 2012 г. по вопросу «Об усилении государственных гарантий защиты прав потребителей» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://75.rosпотребнадзор.ru> . – (дата обращения: 29.10.2013).

129. Соглашение об основных направлениях сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в области защиты прав потребителей // Бюл. междунар. договоров. – 2002. – № 3. – С. 25–28.

130. Стенограмма Заседания Президиума Государственного совета об усилении государственных гарантий защиты прав потребителей, 16 января 2012 года, Саранск [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://state.kremlin.ru/face/14292> . – (дата обращения: 29.10.2013).

131. Кодекс города Москвы об административных правонарушениях от 21 ноября 2007 года № 45 // Вед. Моск. гор. Думы. – 2008. – № 12. – Ст. 251.

132. Кодекс Республики Татарстан об административных правонарушениях от 19 декабря 2006 года № 80-ЗРТ// Ватаным Татарстан. – 2006. – № 257.

133. Кодекс Хабаровского края об административных правонарушениях от 24 июня 2009 года № 256 // Приамур. ведомости. – 2009. – № 104.

134. Обзор судебной практики // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. – 2014. – № 3, март. – С. 8–11.

135. Распоряжение Правительства Свердловской области от 23 декабря 2013 года № 2174-РП «О защите прав потребителей в Свердловской области в 2012 году» // Собрание законодательства Свердл. обл. – 2014. – № 12-8 (2013). – Ст. 2535.

136. Указ от 25 мая 1718 года «Пункты данные С.-Петербургскому Генерал-Полицмейстеру» // Полн. собр. законов Рос. империи. Собрание 1-е. С 1649 г. по 12 дек. 1825 г.: [в 45 т., указ.] / под ред. М.М. Сперанского. – СПб., 1830. – Т. 5. – № 3203.

137. Устав Главного Магистрата от 16 января 1721 года // Полн. собр. законов Рос. империи. Собрание 1-е. С 1649 г. по 12 дек. 1825 г.: [в 45 т., указ.] / под ред. М.М. Сперанского. – СПб., 1830. – Т. 6. – № 3708. – С. 296–301.

138. Регламент государственной коммерц-коллегии от 31 января 1724 года // Полн. собр. законов Рос. империи. Собрание 1-е. С 1649 г. по 12 дек. 1825 г.: [в 45 т., указ.] / под ред. М.М. Сперанского. – СПб., 1830. – Т. 7. – № 4453. – С. 241–249.

139. Указ от 23 апреля 1733 года «Об учреждении полиции в городах» // Полн. собр. законов Рос. империи. Собрание 1-е. С 1649 г. по 12 дек. 1825 г.: [в 45 т., указ.] / под ред. М.М. Сперанского. – СПб., 1830. – Т. 9. – № 6378.

140. «Манифест об учреждении министерств» 8 сентября 1802 г. МВД Российской империи // Полн. собр. законов Рос. империи. Собрание 1-е. С 1649 г. по 12 дек. 1825 г.: [в 45 т., указ.] / под ред. М.М. Сперанского. – СПб., 1830. – Т. 27. – № 20406.

141. Манифест от 25 июня 1811 г «Учреждение и наказ министру полиции» // Полн. собр. законов Рос. империи. Собрание 1-е. С 1649 г. по 12 дек. 1825 г.: [в 45 т., указ.] / под ред. М.М. Сперанского. – СПб., 1830. – Т. 21. – № 24687.

142. «Положение о корпусе жандармов» от 9 сентября 1867 года // Полн. собр. законов Рос. империи. Собрание 2-е: [в 55 т., указ.]. – СПб. – Т. 13, отд-ние 2-е. – № 44956.

143. Положение от 14 августа 1881 года «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» // Полн. собр. законов Рос. империи. Собрание 3-е: [в 33 т., указ.]. – СПб., 1885. – Т. 1. – № 350.

144. Положение от 10 июня 1921 года «О Народном Коммисариате Внутренних Дел» // Собрание узаконений РСФСР. – 1920. – № 79. – Ст. 371.

145. Приказ от 24 февраля 1925 г. № 29 // Сборник приказов Начальника ЦАУ НКВД РСФСР – начальника милиции Республики. – 1925. – № 4.

146. Письмо Верховного Суда и Прокуратуры СССР от 7 января 1934 года «О порядке применения Закона 8 декабря 1933 года об ответственности за выпуск недоброкачественной и некомплектной продукции» // Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР. – 1934. – № 19.

147. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 35/63 от 5 декабря 1980 г. [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: локальный. – Версия: 4015.00.01. Сборка 177325.

148. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 39/248 от 9 апреля 1985 г. [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: локальный. – Версия: 4015.00.01. Сборка 177325.

149. Указ Президиума Верховного Совета Республики Башкортостан от 24 августа 1993 года «О неотложных мерах по борьбе с преступностью и правонарушениями» // Башкортостан. – 1993. – 27 авг.

150. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 сентября 1957 года «Об ответственности за мелкую спекуляцию» // Ведомости Верхов. Совета РСФСР. – 1957. – № 1. – Ст. 5.

151. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 марта 1962 года «Об утверждении Положения «Об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских, сельских, поселковых Советов народных депутатов и о порядке производства по делам об административных правонарушениях» // Ведомости Верхов. Совета РСФСР. – 1962. – № 13. – Ст. 166.

152. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (в ред. от 4 марта 1980 г.) // Ведомости Верхов. Совета СССР. – 1980. – № 11. – Ст. 192; № 27. – Ст. 540.

153. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 марта 1972 года «О внесении дополнений в статью 156 Уголовного Кодекса РСФСР» // Ведомости Верхов. Совета РСФСР. – 1972. – № 12. – Ст. 302.

154. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 июня 1972 года «О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма» // Ведомости Верхов. Совета РСФСР. – 1972. – № 25. – Ст. 639; № 51. – Ст. 1207.

155. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 мая 1986 года // Ведомости Верхов. Совета РСФСР. – 1986. – № 23. – Ст. 638.

156. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 мая 1986 года № 3356-XI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РСФСР» // Ведомости Верхов. Суда РСФСР. – 1986. – № 23. – Ст. 638.

157. Указ Президента Российской Федерации от 4 апреля 1992 года № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верхов. Совета Рос. Федерации. – 1992. – № 17. – Ст. 923.

158. Указ Президента Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 209 «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Рос. Федерации. – 1993. – № 7. – Ст. 562.

159. Указ Президента РФ «О свободе торговли» от 29 января 1992 года № 65. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верхов. Совета РСФСР. – 1992. – № 6. – Ст. 290.

160. Указ Президента Российской Федерации от 8 июня 1994 года № 1482 «Об упорядочении государственного регулирования предприятий и предпринимателей на территории Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 11. – Ст. 1194.

161. Указ Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 года № 1183 «О защите потребителей от недобросовестной рекламы» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 7. – Ст. 695.

162. Указ Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 года № 1200 «О некоторых мерах по обеспечению государственного управления экономикой» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 7. – Ст. 700.

163. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 года № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 11. – Ст. 997.

164. Областной Закон Свердловской области от 5 апреля 1995 года «О местном самоуправлении в Свердловской области», в ред. от 7 октября 1997 г. // Обл. газ. – 1995. – 21 апр.; 1997. – 21 нояб.

165. Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 1996 года № 1009 «Об утверждении Положения о Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 28. – Ст. 3357.

166. Указ Президента Российской Федерации от 18 июля 1996 года № 1039 «Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 30. – Ст. 3605.

167. Указ Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 года № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 18. – Ст. 2117.

168. Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 года № 802 «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 23. – Ст. 2755.

169. Областной Закон Свердловской области от 29 июля 1996 года «Об использовании иностранных слов и письменных знаков в рекламе» // Ведомости Законодат. Собр. Свердл. обл. – 1996. – № 2. – С. 90.

170. Областной Закон Свердловской области от 4 ноября 1995 г. № 31-ОЗ «О Правительстве Свердловской области» // Собрание законодательства Свердл. обл. – 1998. – № 9. – Ст. 637.

171. Областной Закон Свердловской области от 24 декабря 1996 года № 58-ОЗ «Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области», с изм. и доп. // Ведомости Законодат. Собр. Свердл. обл. – 1997. – № 8. – С. 8; Собрание Законодат. Свердл. обл. – 1998. – № 9. – Ст. 937.

172. Областной Закон Свердловской области от 24 декабря 1996 года «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Свердловской области отдельными государственными полномочиями» // Ведомости Законодат. Собр. Свердл. обл. – 1997. – № 8. – С. 25.

173. Областной Закон Свердловской области от 21 января 1997 года № 8 «О порядке регистрации иностранных граждан на территории Свердловской области» // Ведомости Законодат. Собр. Свердл. обл. – 1997. – № 8. – С. 61.

174. Областной Закон Свердловской области от 12 марта 1997 года «О государственном регулировании сельскохозяйственного производства Свердловской области» // Ведомости Законодат. Собр. Свердл. обл. – 1997. – № 10. – С. 18.

175. Областной Закон Свердловской области от 22 марта 1997 года «О восточном управленческом округе» // Ведомости Законодат. Собр. Свердл. обл. – 1997. – № 15. – С. 30.

176. Постановление ЦИК и СНК СССР от 23 ноября 1929 года «Об уголовной ответственности за выпуск недоброкачественной продукции и за несоблюдение стандартов» // Собрание узаконений РСФСР. – 1929. – № 87, 88.

177. Постановление ВЦИК и СНК СССР от 20 мая 1931 г. // Собрание узаконений РСФСР. – 1931. – № 15. – Ст. 162.

178. Постановление ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 г. «Об учреждении Прокуратуры СССР» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.alppp.ru/law/prokuratura--organy-yusticii--advokatura--notariat/26/postanovlenie-cik-sssr-snk-sssr-ot-20-06-1933.html> . – (дата обращения: 29.10.2013).

179. Постановление ЦИК и СНК СССР от 9 сентября 1934 года «О мерах и весах» // Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР. – № 15. – Ст. 352.

180. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 января 1996 года № 27 «Правила предоставления платных услуг населению медицинскими учреждениями» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 3. – Ст. 194.

181. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 года № 55 «Об утверждении правил продажи отдельных видов товаров, перечня товаров длительного пользования, на которые не распространяется требование покупателя о безвозмездном предоставлении ему на период ремонта или замены аналогичного товара, и перечня непродовольственных товаров надлежащего качества, подлежащих возврату или обмену на аналогичный товар других размера, формы, габарита, фасона, расцветки или комплектации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 4. – Ст. 482.

182. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 1997 года № 490 «Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 18. – Ст. 2153.

183. Постановление Главы администрации г. Екатеринбурга от 15 июня 1995 года № 404 «Об обязательной ветеринарно-санитарной экспертизе сельскохозяйственной продукции на рынках г. Екатеринбурга» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/801101757> . – (дата обращения: 29.10.2013).

184. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 августа 1998 года № 898 «Об утверждении Правил оказания платных ветеринарных услуг» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 33. – Ст. 4012.

185. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 1994 года № 1264 «Об утверждении Правил по киновидеообслуживанию населения» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 31. – Ст. 3282.

186. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2006 года № 80 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 г. № 55 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам розничной продажи алкогольной продукции» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 7. – Ст. 790.

187. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2001 года № 290 «Об утверждении Правил оказания услуг (выполнения работ) по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 17. – Ст. 1712.

188. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2000 года № 328 «О комиссии Правительства Российской Федерации по выставочно-ярмарочной деятельности» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 16. – Ст. 1718.

189. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2005 года № 221 «Об утверждении Правил оказания услуг почтовой связи» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 17. – Ст. 1556.

190. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2005 года № 222 «Об утверждении Правил оказания услуг телеграфной связи» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 17. – Ст. 1557.

191. Постановление Правительства Свердловской области от 2 августа 2012 г. № 834-ПП «Об утверждении Положения, структуры и предельного лимита штатной численности Министерства агропромышленного комплекса и продовольствия Свердловской области» // Обл. газ. – 2012. – № 315–316.

192. Постановление Совета Министров СССР от 8 июля 1973 года «Об утверждении Положения “О советской милиции”» // Свод законов СССР / редкол.: Ю.П. Баталин, В.Ф. Гарбузов, Ю.Д. Маслюков [и др.]. – М., 1985. – Т. 10. – С. 23.

193. Постановление Совета министров СССР от 17 января 1985 года № 13 «Об организации работ по стандартизации в СССР» // Собрание законодательства СССР. – 1990. – Т. 5. – С. 250.

194. Постановлением Правительства г. Москвы от 18 мая 1993г. № 471 «Об утверждении правил уличной торговли на территории г. Москвы» // Вестн. мэрии г. Москвы. – 1993. – №13. – Ст. 34–37.

195. Постановление Правительства г. Москвы от 19 апреля 1994 года № 336 «Об утверждении временных правил организации торговли на вещевых рынках г. Москвы» // Вестник мэрии г. Москвы. – 1994. – № 11. – Ст. 43–45.

196. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июля 1994 года № 834 «Вопросы Государственного комитета Российской Федерации по статистике» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 13. – Ст. 1522.

197. Постановление Главы администрации г. Екатеринбурга от 4 июля 1995 года № 446 «О сертификации товаров и услуг общественного питания в г. Екатеринбурге» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/801101790> . – (дата обращения: 29.10.2013).

198. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 года № 505 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 29. – Ст. 3016.

199. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1995 года № 844 «Об утверждении Положения о Министерстве экономики Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 30. – Ст. 3551.

200. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июня 1998 года № 569 «Об утверждении Правил комиссионной торговли непродовольственными товарами» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 24. – Ст. 2733.

201. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1998 года № 655 «Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 27. – Ст. 3180.

202. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 года № 680 «Об утверждении Положения “О государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации”» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 27. – Ст. 3197.

203. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 июля 1997 года № 918 «Об утверждении Правил продажи товаров по образцам» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 30. – Ст. 3657.

204. Постановление Главы г. Екатеринбурга от 21 июля 1997 года № 539 «Об утверждении Положения “О торговой инспекции по г. Екатеринбургу”» // Архив администрации г. Екатеринбурга. 1997.

205. Постановление Главы г. Екатеринбурга от 3 апреля 1997 года № 235 «Об утверждении Положения о городском экспертном совете по качеству продовольственных и непродовольственных товаров» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/801104544> . – (дата обращения: 29.10.2013).

206. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 мая 2005 года № 328 «Об утверждении Правил оказания услуг подвижной связи» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 22. – Ст. 2133.

207. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июня 2005 года № 353 «Об утверждении Правил оказания услуг связи проводного радиовещания» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 24. – Ст. 2372.

208. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2007 года № 148 «Об утверждении Правил выдачи разрешений на право организации розничного рынка» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 12. – Ст. 1413.

209. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 года № 1099 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 23. – Ст. 2501.

210. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3258.

211. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 28. – Ст. 2899.

212. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 июня 2008 г. № 420 «О Федеральной службе государственной статистики» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 23. – Ст. 2710.

213. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 24. – Ст. 2867.

214. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 24. – Ст. 2868.

215. Постановление Правительства Свердловской области от 04 мая 2010 г. № 706-ПП «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Свердловской области» // Обл. газ. – 2010. – № 164–165.

216. Постановление Администрации г. Екатеринбурга от 16 октября 2011 г. № 4812 «О создании административных комиссий муниципального образования «город Екатеринбург» // Веч. Екатеринбург. – 2011. – 19 нояб.

217. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 мая 2012 года № 412 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 19. – Ст. 2435.

218. Постановление Правительства Свердловской области от 12 мая 2012 г. № 485-ПП «Об утверждении Положения о Министерстве социальной политики Свердловской области» // Обл. газ. – 2012. – № 189–190.

219. Постановление Правительства Свердловской области от 28 июня 2012 года № 693-ПП «О защите прав потребителей в Свердловской области в 2011 году» // Обл. газ. – 2012. – № 270–271.

220. Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2013 г. № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 24. – Ст. 2999.

221. Постановление Главы администрации г. Екатеринбурга № 99 от 22 апреля 1992 года «Об открытии сертификационного центра» // Архив администрации г. Екатеринбурга. Екатеринбург, 1992.

222. Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2007 года № 612 «Об утверждении Правил продажи товаров дистанционным способом» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 41. – Ст. 4894.

223. Постановление Главы администрации г. Екатеринбурга от 28 августа 1995 года № 562 «Об утверждении положения о предоставлении услуг Комитетом защиты прав потребителей администрации г. Екатеринбурга» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://sverdlovsk.news-city.info/docs/sistematic/dok_leyxhz.htm . – (дата обращения: 29.10.2013).

224. Постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 21 ноября 2000 года № 32 «О внесении изменений и дополнений в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 сентября 1994 г. № 7 “О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей” с изменениями, внесенными Пленумами Верховного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. № 6, от 25 октября 1996 г. № 10, от 17 января 1997 г. № 2» // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. – 2000. – № 11.

225. Постановление Главы администрации г. Екатеринбурга от 16 декабря 1994 года № 709 «О создании бактериологических отделов санитарно-технологических пищевых лабораторий» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: локальный. – Версия: 4015.00.01. Сборка 177325.

226. Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 января 1996 года № 27 «Об утверждении Правил предоставления платных медицинских услуг населению медицинскими учреждениями» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 3. – Ст. 194.

227. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 1997 года № 1025 «Об утверждении Правил бытового обслуживания населения в Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 34. – Ст. 3979.

228. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 1997 года № 1037 «О мерах по обеспечению наличия на ввозимых на территорию Российской Федерации непродовольственных товарах информации на русском языке» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 34. – Ст. 3981.

229. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 1994 года № 984 «Об утверждении Положения о Министерстве Финансов Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 7. – Ст. 536.

230. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1993 года № 895 «Об утверждении Правил продажи гражданам товаров длительного пользования в

кредит» // Собрание актов Президента и Правительства Рос. Федерации. – 1993. – № 39. – Ст. 3613.

231. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 1998 года № 1190 «О мерах по стабилизации потребительского рынка в Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 42. – Ст. 5162.

232. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 1997 года № 14 «Вопросы министерства государственного имущества Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 1. – Ст. 44.

233. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 1994 года № 1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 1. – Ст. 69.

234. Постановлением Правительства Свердловской области от 30 апреля 2014 г. № 354-ПП «Об утверждении Положения, структуры, предельного лимита штатной численности и фонда по должностным окладам в месяц Управления Государственной жилищной инспекции Свердловской области» // Собрание законодательства Свердл. обл. – 2014. – № 4-2. – Ст. 612.

235. Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 28 июня 2012 г. по делу о проверке конституционности подпункта 11 пункта 3 Порядка и условий выплаты компенсации стоимости твердого топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, и транспортных услуг для доставки этого твердого топлива, утвержденных Постановлением Правительства Республики Коми от 5 мая 2009 г. № 115 «Об утверждении правил и форм предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, порядка и условий выплаты компенсации стоимости твердого топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, и транспортных услуг для доставки этого твердого топлива и внесении изменений в постановление Правительства Республики Коми от 31 декабря 2004 г. № 280 «О мерах по реализации Закона Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми» по жалобе гражданина Д.В. Терешко // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. – 2012. – № 33. – Ст. 755.

236. Постановления Правительства Свердловской области от 24 августа 2011 г. № 1128-ПП «Об административных комиссиях» // Собрание законодательства Свердл. обл. – 2011. – № 8-5. – Ст. 1463.

237. Постановление Правительства Свердловской области от 11 октября 2010 года № 1488-ПП // Обл. газ. – 2010. – № 422–423/св.

238. Постановление Правительства Свердловской области от 19 октября 2011 года № 1400-ПП «Об утверждении Положения, структуры и предельного лимита штатной численности Департамента ветеринарии Свердловской области» // Обл. газ. – 2011. – 26 окт.

239. Постановление Правительства Свердловской области от 24 октября 2013 г. № 1302-ПП «Об утверждении Положения о Министерстве общего и профессионального образования Свердловской области» // Обл. газ. – 2013. – № 491–493.

240. Постановление Правительства Свердловской области от 18 декабря 2013 г. № 1593-ПП «Об утверждении Порядка организации и осуществления регионального государственного ветеринарного надзора на территории Свердловской области» // Обл. газ. – 2013. – 26 дек.

241. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2000 года № 987 «О государственном надзоре и контроле в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 1, ч. 2. – Ст. 123.

242. Областной Закон Свердловской области от 14 апреля 1997 года «О государственной поддержке малого предпринимательства Свердловской области» // Ведомости Законодат. Собр. Свердл. обл. – 1997. – № 18. – С. 16.

243. Областной Закон Свердловской области от 23 апреля 1997 года «О Северном управленческом округе» // Ведомости Законодат. Собр. Свердл. обл. – 1997. – № 17. – С. 10.

244. Областной Закон Свердловской области от 23 апреля 1997 г. «О восточном управленческом округе» // Ведомости Законодат. Собр. Свердл. обл. – 1997. – № 15. – Ст. 30.

245. Областной Закон Свердловской области от 20 мая 1997 года «О Совете общественной безопасности Свердловской области» // Ведомости Законодат. Собр. Свердл. обл. – 1997. – № 17. – С. 15.

246. Областной Закон Свердловской области от 23 мая 1997 года «О южном управленческом округе» // Ведомости Законодат. Собр. Свердл. обл. – 1997. – № 20. – С. 15.

247. Областной Закон Свердловской области от 23 мая 1997 года «О Северном управленческом округе» // Ведомости Законодат. Собр. Свердл. обл. – 1997. – № 17. – Ст. 10.

248. Областной Закон Свердловской области от 25 июня 1997 года «О Горнозаводском управленческом округе» // Ведомости Законодат. Собр. Свердл. обл. – 1997. – № 20. – Ст. 11.

249. Областной Закон Свердловской области от 25 июня 1997 года «О южном управленческом округе» // Ведомости Законодат. Собр. Свердл. обл. – 1997. – № 20. – Ст. 15.

250. Областной Закон Свердловской области от 9 июля 1997 года «О Западном управленческом округе» // Ведомости Законодат. Собр. Свердл. обл. – 1997. – № 20. – Ст. 7.

251. Областной Закон от 21 августа 1997 года «О здравоохранении в Свердловской области» // Ведомости Законодат. Собр. Свердл. обл. – 1997. – № 21. – С. 14.

252. Областной Закон от 21 августа 1997 года «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции в Свердловской области» // Ведомости Законодат. Собр. Свердл. обл. – 1997. – № 21. – С. 68.

253. Областной Закон от 12 ноября 1997 года «О физической культуре и спорте в Свердловской области» // Ведомости Законодат. Собр. Свердл. обл. – 1997. – № 24. – С. 32.

254. Областной Закон от 16 июля 1998 года «Об образовании в Свердловской области» // Собрание Законодат. Свердл. обл. – 1998. – № 7. – Ст. 451.

255. Закон Свердловской области от 14 июня 2005 года № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области») // Собрание законодательства Свердл. обл. – 2005. – № 6, ч. 1. – Ст. 738.

256. Закон Свердловской области от 30 июня 2006 г. № 43-ОЗ «О государственной поддержке субъектов инвестиционной деятельности в Свердловской области» // Собрание законодательства Свердл. обл. – 2006. – № 6. – Ст. 631.

257. Закон Свердловской области от 4 февраля 2008 г. № 7-ОЗ «О государственной поддержке юридических и физических лиц, осуществляющих производство сельскохозяйственной продукции и (или) закупку сельскохозяйственной продукции, пищевых

лесных ресурсов, в Свердловской области» // Собрание законодательства Свердл. обл. – 2008. – № 2. – Ст. 132.

258. Закон Свердловской области от 4 февраля 2008 г. № 10-ОЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Свердловской области» // Собрание законодательства Свердл. обл. – 2008. – № 2. – Ст. 135.

259. Закон Чеченской Республики от 8 мая 2008 года № 17-РЗ «Об административных правонарушениях» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://chechnya.gov.ru/> . – (дата обращения: 29.10.2013).

260. Областной Закон от 5 декабря 1997 года «Кодекс Свердловской области об административной ответственности» // Ведомости Законодат. Собр. Свердл. обл. – 1997. – № 26. – С. 22.

261. Приказ МВД Российской Федерации от 1 сентября 1997 года № 575 «О мерах по совершенствованию административной практики органов внутренних дел и внутренних войск МВД России» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: локальный. – Версия: 4015.00.01. Сборка 177325.

262. Федеральный Конституционный Закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

263. Приказ МВД Российской Федерации от 22 октября 1998 года № 676 «О реализации Указа Президента Российской Федерации от 6 октября 1998 г. “Об усилении государственного регулирования в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции”» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: локальный. – Версия: 4015.00.01. Сборка 177325.

264. Указ Президента Российской Федерации от 30 апреля 1998 года № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 18. – Ст. 2020.

265. Указ Президента Российской Федерации от 8 мая 1998 года № 507 «Вопросы Государственного таможенного комитета Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 19. – Ст. 2093.

266. Указ Президента Российской Федерации от 17 сентября 1998 года № 1115 «О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны

общественного порядка органами местного самоуправления» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 38. – Ст. 4783.

267. Указ Президента Российской Федерации от 22 сентября 1998 года № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 39. – Ст. 4886.

268. Указ Президента Российской Федерации от 23 декабря 1998 года № 1635 «О Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 52. – Ст. 6393.

269. Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 года № 511 «О классификаторе правовых актов» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 12. – Ст. 1260.

270. Указ Президента Российской Федерации от 11 марта 2003 года № 306 «О вопросах совершенствования государственного управления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 12. – Ст. 1099.

271. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

272. Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 года № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 21. – Ст. 2023.

273. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 20. – Ст. 2444.

274. Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 5. – Ст. 502.

275. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 года № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 22. – Ст. 2754.

276. Указ Губернатора Свердловской области от 23 сентября 1998 года «О структуре исполнительной власти Свердловской области» // Собрание Законодат. Свердл. обл. – 1998. – № 7. – Ст. 560.

277. Указ Губернатора Свердловской области от 22 июня 2012 г. № 427-УГ «О Правительстве Свердловской области и исполнительных органах государственной власти Свердловской области» // Собрание законодательства Свердл. обл. – 2012. – № 6. – Ст. 868.

278. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № КАС10-434 // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. – 2011. – № 10, окт.

279. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2011 года № 51-В11-3 // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. – 2011. – № 12, дек.

280. Закон «О местном самоуправлении в Воронежской области» от 28 декабря 1994 года № 8-з [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: локальный. – Версия: 4015.00.01. Сборка 177325.

281. Закон Волгоградской области «О местном самоуправлении в Волгоградской области» : (принят Областной Думой 5 сент. 1994 г.) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: локальный. – Версия: 4015.00.01. Сборка 177325.

282. Закон Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 года № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» // Петербург. дневник. – 2010. – № 22.

283. Закон Свердловской области от 21 марта 2012 г. № 24-ОЗ «О торговой деятельности на территории Свердловской области» // Собрание законодательства Свердл. обл. – 2012. – № 3. – Ст. 317.

284. Закон Свердловской области от 16 июля 2012 г. № 70-ОЗ «О физической культуре и спорте в Свердловской области» // Собрание законодательства Свердл. обл. – 2012. – № 7-4. – Ст. 1215.

285. Закон Свердловской области от 21 ноября 2012 г. № 91-ОЗ «Об охране здоровья граждан в Свердловской области» // Собрание законодательства Свердл. обл. – 2012. – № 11-3. – Ст. 1932.

286. Закон Свердловской области от 15 июля 2013 г. № 78-ОЗ «Об образовании в Свердловской области» // Собрание законодательства Свердл. обл. – 2013. – № 7-1. – Ст. 1228.

287. Закон Свердловской области от 29 октября 2013 г. № 103-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере розничной продажи алкогольной продукции и ограничения ее потребления на территории Свердловской области» // Собрание законодательства Свердл. обл. – 2013. – № 10-1. – Ст. 1876.

288. Закон Свердловской области от 19 декабря 2013 г. № 132-ОЗ «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Свердловской области» // Собрание законодательства Свердл. обл. – 2013. – № 12-2. – Ст. 2182.

289. Временное положение о полицейских управлениях в 46-ти губерниях, по Общему Учреждению управляемых, 9 июля 1878 г. // Сборник циркуляров и инструкций МВД за 1878 г. – СПб., 1880. – № 124. – С. 140.

290. Временное Положение «Об основах организации местного самоуправления в Новосибирской области» : (принято на сессии Обл. Совета 15 сентября 1994 г) // Ведомости. – 1994. – 6 окт.

291. Временные правила «Об устройстве полиции в городе и уездах губерний, по общему учреждению управляемых», 25 декабря 1862 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собрание 2-е: [в 55 т., указ.]. – СПб. – Т. 37, отд-ние 2-е. – № 39087.

292. Директива Европейского парламента и Совета от 25 октября 2011 г. 2011/83/ЕС о правах потребителей, вносящая поправки в Директиву Совета 93/13/ЕЕС и Директиву 1999/44/ЕС Европейского парламента и Совета, Страсбург 2011 г. [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: локальный. – Версия: 4015.00.01. Сборка 177325.

293. Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году : гос. докл. – М. : Федерал. служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2013. – 156 с.

294. Инструкция «О несении службы, правах и обязанностях ведомственных агентов уголовной милиции Нижегородской губернии» // Гос. архив Рос. Федерации. – Ф. 393. – Оп. 66. – Д. 19. – Л. 170.

295. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 2. – Ст. 163.

296. О соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации за 1993 год : докл. Комиссии по правам человека при Президенте РФ. – М. : Юрид. лит., 1994. – 56 с.

297. Положение «О комитетах, управлениях, отделах администрации г. Екатеринбурга» // Архив администрации г. Екатеринбурга. Екатеринбург, 2012.

298. Решение Екатеринбургской городской Думы от 17 февраля 2009 года № 14/72 «Об утверждении структуры Администрации города Екатеринбурга» // Вестн. Екатеринбург. гор. Думы. – 2009. – № 160.

299. Устав Благочиния или Полицейский // Полн. собр. законов Рос. империи. Собрание 1-е. С 1649 г. по 12 дек. 1825 г.: [в 45 т., указ.] / под ред. М.М. Сперанского. – СПб., 1830. – Т. 21. – № 15379.
300. Устав Иркутской области : (принят на сессии Законодат. Собрания Иркут. обл. 19 янв. 1995 г.) // Ведомости Законодат. Собрания Иркут. обл. – 1995. – № 8.
301. Устав коммерческого судопроизводства 1832 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собрание 2-е: [в 55 т., указ.]. – СПб. – Т. 7, отд-ние 2-е. – № 5360. – С. 268–298.
302. Устав муниципального образования «город Екатеринбург» // Екатеринбург. ведомости. – 1995. – № 3; Веч. Екатеринбург. – 1995. – 16 окт.
303. Устав Новгородской области : (принят Думой Новгород. обл. 24 авг. 1994 г.) // Устав Новгородской области. Основной Закон. – Новгород, 1994. – С. 18–20.
304. Учреждение для управления губерний Всероссийской Империи от 7 ноября 1775 года // Полн. собр. законов Рос. империи. Собрание 1-е: [в 45 т., указ.] / под ред. М.М. Сперанского. – СПб., 1830. – Т. 20. – № 14392.
305. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации [в 2005 г.]. – М. : Известия, 2005; Рос. газ. – 2005. – 26 апр.
306. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации [в 2006 г.]. – М. : Известия, 2006; Рос. газ. – 2006. – 11 мая.
307. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации [в 2008 г.]. – М. : Известия, 2008; Рос. газ. – 2008. – 06 нояб.
308. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации [в 2009 г.]. – М. : Известия, 2009; Рос. газ. – 2009. – 13 нояб.
309. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации [в 2010 г.]. – М. : Известия, 2010; Рос. газ. – 2010. – 01 дек.
310. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации [в 2012 г.]. – М. : Известия, 2012. – 62 с.
311. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации [в 2013 г.]. – М. : Известия, 2013.

Монографии и сборники

312. Авакьян, С.А. Размышления конституционалиста : избр. ст. / С.А. Авакьян. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. – 560 с.

313. Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина. – М. : СПАРК, 1996. – 229 с.

314. Административное право России. В 3 ч. Ч. 2: учебник / Н.П. Анисимова, Н.И. Буденко, Б.П. Кондрашов и др. ; под ред. А.П. Коренева. – М. :Изд-во Моск. юрид. ин-та МВД России,1997.– 313 с.

315. Административное право России. Особенная часть : учеб для вузов / [Д.Н. Бахрах, Ю.П. Соловей, И.М. Чемакин [и др.] ; отв. ред. Д.Н. Бахрах]. – М. : БЕК, 1997. – X, 320 с.

316. Актуальные вопросы конституционного правосудия : (по материалам «Журнала конституционного правосудия») / под ред. Князева С.Д., Митюкова М.А., Станских С.Н. – М. : ВолтерсКлувер, 2011. – 1120 с.

317.Алексеев, С.С. Общая теория права. В 2 т. Т. 2 / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – 360 с.

318. Алексеев, С.С. Собрание сочинений : в 10 т. / С.С. Алексеев. – М. : Статут, 2010.

319. Алексеев, С.С. Структура советского права / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1975. – 264 с.

320. Алексеев, С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М. : Бек, 1994. – 220 с.

321. Алехин, А.П. Административное право Российской Федерации / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М.: Зерцало : ТЕИС. 1996. – 640 с.

322. Андреев, Ю.Н. Хозяйство и право: Правовое регулирование предпринимательских услуг / Ю. Андреев. – М., 2007. – (Прилож. к ежемесяч. юрид. журн. «Хозяйство и право» ; № 2).

323. Андреевский, И.Е. Полицейское право. В 2 т. Т. 1. Введение и часть 1, полиция безопасности / И.Е. Андреевский. – 2-е изд., испр. и доп. – СПб. : Тип. В.В. Пратц, 1874. – XVIII, 648 с.

324. Антонович, А.Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права). Ч. 1. / А.Я. Антонович. – Киев : Тип. В.И. Завадского, 1889. – 418 с.; Ч. 2. – Киев : Тип. Имп. Ун-та св. Владимира : Киев. отд-ние т-ва печат. дела и торг. И.Н. Кушнерев и К в Москве, отд. из «Университет. изв.», 1889, 1890.

325. Астахов, П.А. Права потребителя: спорные моменты / П.А. Астахов. – М. : Эксмо, 2008. –176 с.

326. Атаманчук, Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1975. – 239 с.
327. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
328. Барихин, А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь / А.Б. Барихин. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Кн. мир, 2008. – 792 с.
329. Бахрах, Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР / Д.Н. Бахрах. – Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1989. – 204 с.
330. Бахрах, Д.Н. Административное право : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М. : Бек, 1997. – 368 с.
331. Бахрах, Д.Н. Административное право : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М. : Норма, 2001. – 640 с.
332. Бахрах, Д.Н. Административное право : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
333. Бахрах, Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах. – Екатеринбург : Диамант, 1996. – 360 с.
334. Бахрах, Д.Н. Административное право России : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М. : Норма : Инфра-М, 2002. – 623 с.
335. Бахрах, Д.Н. Административно-правовой статус граждан в России / Д.Н. Бахрах. – Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. юрид. акад., 1998. – 153 с.
336. Бахрах, Д.Н. Введение в административное право России / Д.Н. Бахрах. – Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. юрид. акад., 1998. – 64 с.
337. Бахрах, Д.Н. Введение в административное право Российской Федерации / Д.Н. Бахрах. – Екатеринбург : УрГЮА, 1998.
338. Безденежных, В.М. Выявление и пресечение милицией общественной безопасности административных правонарушений в сфере предпринимательской деятельности и потребительского рынка : учеб. пособие / В.М. Безденежных. – М., 1998. – 80 с.
339. Бельский, К.С. Полицейское право: лекционный курс / К.С. Бельский ; под ред. А.В. Куракина. – М. : Дело и Сервис, 2004. – 816 с.
340. Бельский, К.С. Фемнология административного права / К.С. Бельский ; отв. ред. С.А. Кремень. – Смоленск : Изд-во Смолен. гуманит. ун-та, 1995. – 144 с.

341. Бернам, У. Правовая система США. Вып. 3 / Уильям Бернам. – М. : Новая юстиция, 2006. – 1216 с.
342. Беспамятных, Н.Н. Малое предпринимательство Свердловской области: состояние, тенденции, перспективы развития : [моногр.] / Н.Н. Беспамятных, Г.А. Ковалева, А.А. Филиппенков ; [отв. ред. О.А. Романова]. – [Екатеринбург] : [Изд-во Ин-та экономики УрО РАН], 2003. – 185 с. : портр., рис., табл.
343. Бойцова, В.В. Омбудсмен как защитник фундаментальных личных прав (Новая Зеландия–Великобритания–Канада–Австралия) : учеб. пособие / В.В. Бойцова.– Тверь : Изд-во Твер. ун-та, 1994. – 97 с.
344. Большая советская энциклопедия. В 30 т. Т. 20. Плата – Проб / гл. ред. А.М. Прохоров. – 3-е изд. – М. : Сов.энцикл., 1975. – 608 с.
345. Большой современный толковый словарь русского языка. В 3 т. Т. 1 / под ред. Т.Ф. Ефремовой. – М. : АСТ : Астрель : Харвест : Lingua, 2006. – 1168 с.
346. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М. : Инфра-М, 1997. – 790 с.
347. Бондарь, Н.С. Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении (на примере г. Ростов-на-Дону) : моногр. / Н.С. Бондарь, М.А. Чернышев. – Ростов н/Д. : Изд-во Рост. ун-та, 1996. – 247 с.
348. Борисова, Л.Н. Комментарий к Закону РФ «О защите прав потребителей». Постатейный / Л.Н. Борисова, С.Е. Чаннов. – 2-е изд., перераб., доп. – М. : Ось-89, 2008. – 208 с.
349. Брагинский, М.И. Договорное право. Кн. 1. Общие положения / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. – 3-е изд., стер. – М.: Статут, 2001. – 847 с.
350. Братановский, С.Н. Административное право. Особенная часть. Учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. – 900 с.
351. Братановский, С. Н. Административно-правовое регулирование осуществления государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства в Российской Федерации: монография / С. Н. Братановский, К. Л. Вознесенский. - М. : РИОР, 2010. - 161 с.
352. Братановский, С. Н. Противодействие коррупции в системе исполнительной власти в Российской Федерации: административно-правовые аспекты: монография / С. Н. Братановский, М. Ф. Зеленев. - М. : РИОР, 2011. - 360 с.

353. Братановский, С. Н. Обеспечение доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: информационно-правовой аспект: Монография / С. Н. Братановский, С. Ю. Лапин. - Саратов, «Научная книга», 2011. - 126 с.
354. Братановский, С. Н. Правовая организация управления в сфере регулирования цен (тарифов) в Российской Федерации: монография / С. Н. Братановский, С. Н. Зайкова. - М. : РИОР, 2011. - 151 с.
355. Брэбан, Г. Французское административное право : пер. с фр. / под ред. и со вступ. ст. С.В. Боботова. – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.
356. Булатецкий, Ю.Е. Потребительское право : курс лекций / Ю.Е. Булатецкий. – М. : Норма, 2008. – 416 с.
357. Бунге, Н.Х. Полицейское право. В 2 т. / Н. Бунге. – Киев : Университет. тип., 1869–1877. Т. 1. Введение и государственное благоустройство. 1869. [4], IV, IV, 334 с.; Т. 2. Государственное благоустройство. 1877. [6], 274, III с.
358. Варадинов, Н. История Министерства внутренних дел. Ч. 1 / Н. Варадинов. – СПб. : Тип. М-ва внутр. дел, 1858. – 302 с.
359. Ведель, Ж. Административное право Франции : пер. с фр. / Ж. Ведель ; под ред. М.А. Крутологова ; пер. Л.М. Энтин. – М. : Прогресс, 1973. – 512 с.
360. Верховцев, А.В. Как защищаются права потребителя / А.В. Верховцев. – М. : Инфра-М, 1997. – 160 с.
361. Винницкий, А.В. Публичная собственность / А.В. Винницкий. – М. : Статут, 2013. – 732 с.
362. Витрянский, В.В. Договор строительного подряда и иные договоры в сфере строительства / В.В. Витрянский. – М., 2005. – (Прилож. к ежемесяч. юрид. журн. «Хозяйство и право» ; № 7).
363. Витрянский, В.В. Защита имущественных прав предпринимателей / В.В. Витрянский. – М. : БЕК, 1992. – 160 с.
364. Волков, Н.Т. Законы о полиции / Н.Т. Волков. – М., 1910. – 1150 с.
365. Вопросы теории и практики публичной власти : коллектив. моногр. / А.А. Югов, А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин [и др.] ; под ред. А.Н. Кокотова (отв. ред.). – Екатеринбург : Издат. дом Урал. гос. юрид. акад., 2005. – 232 с.

366. Выдрин, И.В. Муниципальное право России : учебник / И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов. – Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. юрид. акад., 1997. – 447 с.
367. Высоцкий, И.П. Санкт-Петербургская столичная полиция и градоначальство, 1703–1903 : Краткий ист. очерк / текст очерка сост. И.П. Высоцким. – СПб. : Т-во Р. Голике и А. Вильборг, 1903. – [6], 326 с. : ил., нот., 119 л. ил., карт.
368. Габричидзе, Б.Н. Юридическая ответственность : учеб. пособие / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. – М. : Альфа-М, 2005. – 686 с.
369. Галаган, А.А. История предпринимательства Российского. От купца до банкира : пособие для вузов / А.А. Галаган. – М. : Ось-89, 1997. – 160 с. – (Б-ка «Истоки»).
370. Гафарова, Г.Р. Защита прав потребителей ; учеб. пособие / Г.Р. Гафарова : под ред. З.М. Фаткудиновой. – 4-е изд., доп. и перераб. – М. : Юстицинформ, 2010. – 408 с.
371. Гегель, Г.В.Ф. Философия права : пер. с нем. / ред. и сост. Д.А. Керимов и В.С. Нерсесянц ; авт. вступ. ст. и примеч. В.С. Нерсесянц. – М. : Мысль, 1990. – 526 с. – (Филос. наследие).
372. Глущенко, П.П. Конституционные права и свободы граждан России: современные проблемы социально-правовой защиты : моногр. / П.П. Глущенко ; под общ. ред. В.П. Сальникова. – СПб. : С.-Петербург. акад. МВД России, 1997. – 375 с.
373. ГОСТ Р 51303-99. Торговля: термины и определения. – М. : ИПК Изд-во стандартов, 1999. – 16 с.
374. Государственное управление и административное право / под ред. Б.М. Лазарева, Ю.М. Козлова, А.П. Алёхина, В.В. Лунёва. – М. : Юрид. лит., 1978. – 360 с.
375. Гражданское право. Ч. 2 / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М., 1997. – 784 с.
376. Губанов, А.В. Полиция зарубежных государств: основные черты организации и деятельности / А.В. Губанов ; М-во внутр. дел СССР. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1991. – 101, [1] с.
377. Гуев, А.Н. Комментарий к постановлениям Пленумов Верховного Суда Российской Федерации по гражданским делам / А.Н. Гуев. – М. : Экзамен, 2007. – 592 с.
378. Гукасян, Р.Е. Избранные труды по гражданскому процессу / Р.Е. Гукасян. – М. : Проспект, 2008. – 478 с.
379. Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 т. Т. 2. И – О / В.И. Даль. – М. : Олма-Пресс, 2001. – 672 с.

380. Деббаш, Ш. Учреждения и административное право / Ш. Деббаш. – [Б.м.] : Университет.пресса Франции, 1994. – 346 с.
381. Демин, А.А. Административное право Российской Федерации. Курс лекций : учеб. пособие / А.А. Демин. – М. : Зерцало-М, 2002. –384 с.
382. Демин, А.А. Субъекты административного права Российской Федерации : учеб. пособие / А.А. Демин. – М. : Книгодел, 2010. – 272 с.
383. Дерюжинский, В.Ф. Полицейское право : пособие для студентов / В.Ф. Дерюжинский. – СПб. : Сенат. тип., 1903. – 511 с.
384. Дерюжинский, В.Ф. Полицейское право : пособие для студентов / В.Ф. Дерюжинский. – 2-е изд., доп. – СПб. : Сенат. тип., 1908. – 552 с.
385. Дмитриев, Ю.А. Административное право : учебник / Ю.А. Дмитриев, А.А. Евтеева, С.М. Петров. – М. : Эксмо, 2005. – 1008 с.
386. Европейский суд по правам человека. Избранные решения. В 2 т. / под ред. В.А. Туманова. – М. : Норма, 2000.
387. Елистратов, А.И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Г.А. Гельман и С.И. Сахаров, 1917. –305 с.
388. Еналеева, И.Д. Защита прав потребителей: часто задаваемые вопросы, образцы документов / И.Д. Еналеева. – М. : Дашков и К, 2007. – 236 с.
389. Законодательство о торговле (Сборник нормативных документов). – Екатеринбург : Урал. юрид. изд-во. – 1997. – 312 с.
390. Законы Российской Федерации «О защите прав потребителей», «О стандартизации», «О сертификации продукции и услуг» / постатейный коммент. Я.Е. Парция. – 2-е изд., с изм. и доп. – М. : Междунар. центр финансово-экон. развития, 1997. –288 с.
391. Защита прав на средства индивидуализации : метод. пособие / отв. ред. В.В. Горшков, В.Н. Лопатин. – М.:RUS БРЕНД, RES-Q-group, 2003.– 524 с.
392. Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году : гос. докл. – М. : Федер. служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2013. – 156 с.
393. Защита прав потребителей финансовых услуг / отв. ред. Ю.Б. Фогельсон. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 368 с.

394. Защита прав человека и борьба с преступностью : сб. док. Совета Европы / сост. Жданов Ю.Н., Зимин В.П., Клишас А.А.[и др.]; под общ. ред. В.В. Черникова. – 2-е изд., доп. – М.: Вердикт-1 М, 2005. – 560 с.
395. Звягинцев, А. Прокуроры двух эпох: Андрей Вышинский и Роман Руденко / А. Звягинцев, Ю. Орлов. – М. : Олма-Пресс, 2001. – 384 с.
396. Зорькин, В.Д. Право в условиях глобальных перемен / В.Д. Зорькин. – М. : Норма, 2013. – 496 с.
397. Ивановский, В.В. Учебник административного права / В.В. Ивановский. – Казань, 1907. – 546 с.
398. Игнатьева, С.В. Государство и предпринимательство в России / С.В. Игнатьева. – СПб. : С.-Петербург. юрид. ин-т МВД России, 1996. – 187 с.
399. Из опыта работы русской полиции (1882–1916 гг.). Спецвып. № 4 / ГИЦ МВД СССР. – М., 1991. – 15 с.
400. Информационный Бюллетень ГУ МВД РФ по Свердловской области. – Екатеринбург, 2014.
401. Иоффе, О.С. Основы советского гражданского законодательства / О.С. Иоффе, Ю.К. Толстой. – Л. : Изд-во Ленингр. гос. ун-та, 1962. – 216 с.
402. Исполнительная власть в Российской Федерации : (науч.-практ. пособие) / под ред. А.Ф. Ноздрачёва, Ю.А. Тихомирова. – М., 1996. – 269 с.
403. История борьбы с экономическими преступлениями в России. – М. : Старая Басманная, 2002. – 214 с.
404. История службы БХСС – ЭП. – Екатеринбург : Абак-пресс, 1996. – 30 с.
405. Кабалкин, А.Ю. Гражданско-правовой договор в сфере обслуживания / А.Ю. Кабалкин. – М. : Наука, 1980. – 256 с.
406. Кавелин, К.Д. Собрание сочинений : в 4 т. / К.Д. Кавелин. – СПб. : Тип. М.М. Стасюлевича, 1897–1900.
407. Карамзин, Н.М. История государства Российского / Н.М. Карамзин. – М. : Эксмо, 2013. – 1024 с.
408. Клеандров, М.И. Институт юридической службы в предпринимательстве : моногр. / М.И. Клеандров. – М. : Норма – ИНФРА-М, 2013. – 176 с.
409. Ключевский, В.О. Афоризмы. Исторические портреты и этюды. Дневники / В.О. Ключевский. – М. : Мысль, 1993. – 415 с.

410. Ключевский, В.О. Русская история. В 3 кн. Кн. 1 : полный курс лекций / В.О. Ключевский. – М. : Мысль, 1993. – 572 с.
411. Кодан, С.В. Полицейское законодательство Российской Империи. Становление, развитие, систематизация : очерки / С.В. Кодан, И.Ю. Поляков. – Екатеринбург : Зерцало-Урал, 2000. – 220 с.
412. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях : Комментарии / [Г.В. Васильева, И.И. Веремеенко, Б.М. Лазарев и др. ; отв. ред. М.А. Шапкин]. – М. : Юрид. лит., 1989. – 448 с.
413. Козлов, Ю.М. Административные правоотношения / Ю.М. Козлов. – М. : Юрид. лит., 1976. – 184 с.
414. Козлов, Ю.М. Предмет советского административного права / Ю.М. Козлов. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1967. – 160 с.
415. Колосова, Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства в Российской Федерации / Н.М. Колосова. – М. : Городец, 2000. – 192 с.
416. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. В 3 т. Т. 2 / под ред. Т.Е. Абовой и А.Ю. Кабалкина. – М., 2004. – 1045 с.
417. Комментарий к Закону Российской Федерации «О защите прав потребителя» / О.Н. Зименкова, Т.Л. Левшиной, В.И. Тобис, А.Е. Шерстобитов. – М. : Кросна-Лекс, 1997. – 220 с.
418. Комментарий к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях / [И.Л. Бачило, Г.В. Васильева, Г.В. Веремеенко и др. ; под ред. И.И. Веремеенко, Н.Г. Салищевой, М.С. Студеникиной]. – М. : Проспект, 1997. – 832 с.
419. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / В.Г. Беляев и др. ; предисл. Э.Ф. Побегайло ; отв. ред. А.И. Бойко. – М. : Зевс : Феникс [и др.], 1996. – 734 с.
420. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. Особенная часть / авт. коммент. Х.М. Ахметшин и др. ; под общ. ред. Ю.И. Скуратова, В.М. Лебедева. – М. : Инфра-М : Норма, 1997. – 584 с.
421. Конституционное право России : учебник / А.В. Безруков, С.В. Бендюрина, В.В. Игнатенко и др. ; отв. ред. : А.Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма : Инфра-М, 2010. – 544 с.

422. Коренев, А.П. Административное право России. В 3 ч. Ч. 1 :учебник / А.П. Коренев. – М. : Моск. юрид. ин-т МВД России : Щит-М, 1999. – 280 с.
423. Коренев, А.П. Нормы административного права и их применение / А.П. Коренев. – М. : Юрид. лит., 1978. – 142 с.
424. Кузык, Б.Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование : учебник / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. – М. : Экономика, 2008. –575 с.
- 425.Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М. :Юристъ, 1997. – 559 с.
426. Лавров, И.Е. Чтобы Вас не обманули : справ. потребителя / И. Лавров. – М. : Современник, 1996. – 302 с.
427. Лазарев, Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1988. – 320 с.
428. Ларичев, В.Д. Коммерческое мошенничество в России. Способы совершения. Методы защиты / В.Д. Ларичев, Г.М. Спиринов. – М. : Экзамен, 2001. – 256 с.
429. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений. Т. 37 / В.И. Ленин. – М. : Изд-во полит. лит., 1969. – 748 с.
430. Лившиц, Р.З. Теория права / Р.З. Лившиц. – М. : Бек, 1994. – 210 с.
431. Малько, А.В. Законные интересы как правовая категория / А.В. Малько, В.В. Субочев. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 359 с.
432. Малько, А.В. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения / А.В. Малько, В.В. Субочев, А.М. Шериев. – М. : Норма : Инфра-М, 2010. – 192 с.
433. Маркс, К. Сочинения. Т. 23 / К. Маркс, Ф. Энгельс. – 2-е изд. – М. : Гос. изд-во полит. лит., 1960. – 908 с.
434. Маркс, К. Сочинения. Т. 26. Ч. 1 / К. Маркс, Ф. Энгельс. – 2-е изд. – М. : Гос. изд-во полит. лит., 1962. – С. 413–414.
435. Маркс, К. Сочинения. Т. 34 / К. Маркс, Ф. Энгельс. – 2-е изд. – М. : Изд-во полит. лит., 1964. – 555 с.
436. Международно-правовые документы по вопросам культуры / сост. и ред. А.С. Запесоцкий ; С.-Петербург. гуманит. ун-т профсоюзов. – СПб. : СПбГУП, 1996. – 339 с.

437. Мейер, Д.И. Русское гражданское право / Д.И. Мейер. – Петроград : Двигатель, 1914. – 661 с.
438. Морозова, Л.А. Теория государства и права : учебник / Л.А. Морозова. – М. : Юрист, 2002. – 416 с.
439. Муниципальное право: учебник / А.А. Акмалова, В.М. Капицын, А.И. Коваленко [и др.] ; отв. ред. А.И. Коваленко. – М. : Новый Юрист, 1997. – 432 с.
440. Некрасов, В.Ф. МВД России : энцикл. / В.Ф. Некрасов, В.И. Полубинский. – М. : Олма-Пресс, 2002. – 640 с.
441. Некрасова, Н.А. Тематический философский словарь : учеб. пособие / Н.А. Некрасова, С.И. Некрасов, О.Г. Садикова. – М. : МГУ ПС (МИИТ), 2008. – 164 с.
442. Николаева, М.А. Маркетинг товаров и услуг / М.А. Николаева. – М. : Деловая лит., 2001. – 448 с.
443. Новгородцев, П.И. Об общественном идеале / П.И. Новгородцев. – М. : Пресса, 1991. – 640 с. – (Из ист. отечеств. филос. мысли).
444. Новое уголовное право России. Особенная часть : учеб. пособие / Г.Н. Борзенков, С.В. Бородин, Б.В. Волженкин и др. ; под ред. Н.Ф. Кузнецовой. – М. : Зерцало : Теис, 1996. – 391 с.
445. Носовский, Г.В. Русь и Рим. Правильно ли мы понимаем историю Европы и Азии? В 2 кн. Кн. 1 / Г.В. Носовский, А.Т. Фоменко. – М. : Олимп : АСТ, 2001. – 608 с.
446. Носовский, Г.В. Русь и Рим. Правильно ли мы понимаем историю Европы и Азии? В 2 кн. Кн. 2 / Г.В. Носовский, А.Т. Фоменко. – М. : Олимп : АСТ, 2001. – 624 с.
447. О соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации за 1993 год : докл. Комиссии по правам человека при Президенте Рос. Федерации. – М. : Юрид. лит., 1994. – 56 с.
448. Общие сведения об административном праве Франции / Посольство Франции в России, Мин-во Ин. Дел. – Доп. изд. – 1995. – 160 с.
449. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. Т. 5. С – Я. – М. : Азъ, 1992. – 660 с.
450. Памятники русского права. Памятники права Киевского государства X–XII вв. Вып. 1 / сост. А.А. Зимин ; под ред. С.В. Юшкова. – М. : Госюриздат, 1952. – 287 с.
451. Пантелеев, В.Ю. Проблемы государственной и общественной защиты потребителей / Ю.В. Пантелеев ; отв. ред. С.В. Кодан. – Екатеринбург : УрО РАН, 2007. – 252 с.

452. Парций, Я.Е. Ненадлежащее качество продукции: государственный контроль; уголовная и административная ответственность / Я.Е. Парций. – М. : Юрайт-М, 2001. – 308 с.

453. Парций, Я.Е. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О техническом регулировании» / Я.Е. Парций. – М., 2003. – (Прилож. к ежемесяч. юрид. журн. «Хозяйство и право»; № 8).

454. Перевезенцев, С.В. Россия. Великая судьба / С.В. Перевезенцев. – М. : Белый город, 2004. – 704 с. : ил.

455. Покровский, И.А. Основные проблемы гражданского права / И.А. Покровский ; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. Каф. гражд. права юрид. фак. – М. : Статут, 1998. – 353 с. – (Классика рос. цивилистики).

456. Полиция и милиция России: страницы истории / А.М. Беда, А.В. Борисов, А.Н. Дугин и др. – М. : Наука, 1995. – 318 с.

457. Популярный энциклопедический словарь / гл. ред. А.П. Горкин. – М. : Большая Рос. энцикл., 1999. – 1583 с. : ил.

458. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации [в 2012 г.]. – М. : Известия, 2012. – 62 с.

459. Правосудие в современном мире : моногр. / под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. – М. : Норма : Инфра-М, 2012. – 704 с.

460. Предпринимательское право Российской Федерации : [учебник] / под ред. Е.П. Губина, П.Г. Лахно. – М. : Юристъ, 2004. – 1001 с.

461. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сб. / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 256 с.

462. Райзберг, Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 495 с. – (Б-ка словарей «ИНФРА-М»).

463. Райлян, А.А. Потребительское право России: Основные положения / А.А. Райлян. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2005. – 453 с.

464. Ремнев, В.И. Право жалобы в СССР / В.И. Ремнев. – М. : Юрид. лит., 1964. – 132 с.

465. Российская социологическая энциклопедия / под общ. ред. Г.В. Осипова. – М. : Норма : Инфра-М, 1998. – 672 с.

466. Российский статистический ежегодник, 2012 : стат. сб. / Росстат. – М., 2012. – 786 с.
467. Российский энциклопедический словарь. В 2 кн. Кн. 2 / гл. ред. А.М. Прохоров. – М. : Большая Рос. энцикл., 2001. – 1023 с. : ил.
468. Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 3. Акты Земских соборов / под ред. О.И. Чистякова. – М. : Юрид. лит., 1985. – 512 с.
469. Российское законодательство X–XX веков. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства / под ред. О.И. Чистякова. – М. : Юрид. лит., 1985. – 520 с.
470. Россия : Полный энцикл. иллюстрир. справ. / авт.-сост. П.Г. Дейниченко. – М. : Олма-Пресс, 2003. – 415 с. : ил.
471. Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью / сост. Ю.Н. Жданов [и др.]. – М. : Спарк, 1998. – 388 с.
472. Сборник нормативных правовых актов МВД России / сост. В.В. Черников. – М. : Юрайт, 2000. – 704 с.
473. Севрюгин, В.Е. Проблемы административного права : учеб. пособие / В.Е. Севрюгин. – Тюмень : Тюмен. высш. шк. МВД РФ, 1994. – 208 с.
474. Семигин, Г.Ю. Экономическое правосудие в России. В 4 т. Т. 1. Зарождение и развитие коммерческого правосудия XII–XIX вв. / Г.Ю. Семигин, В.Ф. Яковлев ; отв. ред. Л.Н. Алисова ; науч. консультант В.Н. Кудрявцев. – М. : Мысль, 2004. – 702 с.
475. Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) : к 175-летию Свода законов Российской Империи : материалы Междунар. круглого стола (Москва, 18–19 янв. 2008 г.) / под ред. В.М. Баранова, В.Г. Графского, С.В. Кодана ; Ин-т государства и права РАН. – М. ; Н. Новгород ; Екатеринбург, 2008. – 477 с.
476. Скурко, Е.В. Глобальная региональная торгово-экономическая интеграция: эффективность правового регулирования / Е.В. Скурко. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 297 с.
477. Смирнов, М.П. Оперативно-розыскная деятельность в Российской империи в документах и комментариях (XVIII в. – февраль 1917 г.) / М.П. Смирнов, А.Ю. Шумилов. – М. : Шумилова И.И., 2010. – 188 с.

478. Смута в Московском государстве: Россия начала XVII столетия в записках современников / сост. А.И. Плигузов, И.А. Тихонюк. – М. : Современник, 1989. – 459, [2] с. : ил., 32 л. ил. – (Память).
479. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. – 2-е изд. – М. : Сов. энцикл., 1982. – 1599 с. : ил., карт.
480. Советское административное право. Государственное управление и административное право / И.А. Азовкин, А.П. Алехин, П.Т. Василенков и др. ; редкол.: Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, М.И. Пискотин. – М. : Юрид. лит., 1978. – 360 с.
481. Советское гражданское право : в 2 т. / под ред. О.А. Красавчикова. – Изд. 2-е. – М. : Высш. шк., 1972–1973.
482. Соловей, Ю.П. Административно-правовой контроль над преступностью: лекция / Ю.П. Соловей, А.Н. Харитонов. – Омск : Изд-во Омск. юрид. ин-та МВД России. – 1997. – 48 с.
483. Соловьев, С.М. Об истории Древней России / С.М. Соловьев ; [сост., авт. предисл. и примеч. А.И. Самсонов]. – М. : Просвещение, 1992. – 542, [2] с. : ил.
484. Сорокин, В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы / В.Д. Сорокин. – М. : Юрид. лит., 1976. – 143 с.
485. Сперанский, М.М. Юридические произведения / М.М. Сперанский ; под общ. ред. В.А. Томсинова. – М. : Зерцало, 2008. – 480 с. – (Рус. юрид. наследие).
486. Спириин, Г.М. Административные меры в борьбе с аудиовизуальным пиратством / Г.М. Спириин, В.П. Злотя ; ВНИИ МВД России. – М., 2000. – 45 с.
487. Стариков, Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю.Н. Стариков. – М. : Норма : Инфра-М, 2002. – 728 с.
488. Статистика ГИЦ МВД России. – М., 2010.
489. Степанов, Д.И. Обязательство по оказанию услуг и его объект / Д.И. Степанов. – М., 2004. – 48 с. – (Прилож. к ежемесяч. юрид. журн. «Хозяйство и право» ; № 5).
490. Студеникина, М.С. Российское законодательство: проблемы и перспективы / М.С. Студеникина. – М. : Бек, 1995. – 478 с.
491. Субочев, В.В. Законные интересы / В.В. Субочев ; под ред. А.В. Малько. – М. : Норма, 2008. – 496 с.

492. Субъекты советского административного права : межвуз. сб. науч. тр. / Д.Н. Бахрах, Н.П. Коренев, В.М. Манохин и др. – Свердловск : Свердл. юрид. ин-т, 1985. – 168 с.
493. Сфера услуг. Гражданско-правовое регулирование : сб. ст. / А.В. Асосков, А.В. Барков, А.А. Богер [и др.] ; под ред. Е.А. Суханова, Л.В. Санниковой. – М. : Инфотропик Медиа, 2011. – 240 с.
494. Теория государства и права : Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 776 с.
495. Тихомиров, М.Ю. Юридическая энциклопедия / М.Ю. Тихомиров, Л.В. Тихомирова ; под ред. М.Ю. Тихомирова. – М. : Юринформцентр, 1997. – 525 с.
496. Тихомиров, М.Ю. Юридическая энциклопедия / М.Ю. Тихомиров, Л.В. Тихомирова ; под ред. М.Ю. Тихомирова. – Изд. 5-е, доп. и перераб. – М. : Тихомиров М.Ю., 2006. – 971 с.
497. Тихомиров, Ю.А. Курс сравнительного правоведения / Ю.А. Тихомиров. – М. : Норма, 1996. – 432 с.
498. Тихомиров, Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика / Ю.А. Тихомиров. – М. : Формула права, 2010. – 400 с.
499. Тихомиров, Ю.А. Юридическая коллизия / Ю.А. Тихомиров. – М. : Манускрипт, 1994. – 140 с.
500. Трифионов, А.В. Сборник законоположений и правительственных распоряжений, касающихся обязанностей полиции столичной, городской и уездной с разъяснениями по циркулярам подлежащих министров и объяснениями по решениям Правительствующего сената / А. Трифионов. – СПб. : Тип. Э. Аригольда, 1893. – 624 с.
501. Туманов, В.А. Избранное / В.А. Туманов. – М. : Норма : Инфра-М, 2010. – 736 с.
502. Фойницкий, И.Я. Мошенничество по русскому праву : сравнит. исслед. В 2 ч. Ч. 1 / И.Я. Фойницкий. – М. : Изд-во Современ. гуманитар. ун-та, 2006. – 364 с.
503. Цимбалистов, И.Б. Законодательное регулирование товарного сектора потребительского рынка : учеб. пособие / И.Б. Цимбалистов ; Всерос. ин-т повышения квалификации работников МВД России. – Домодедово : ВИПК МВД России, 2003. – 154 с.
504. Чепурной, И.П. Защита прав потребителей. Виды и способы обмана покупателя при продаже продовольственных товаров / И.П. Чепурной. – Ростов н/Д. : Феникс, 2003. – 416 с.

505. Чижевский, В.С. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) : с постатейными материалами / авт.-сост. В.С. Чижевский. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Кн. мир, 2004. – 1152 с.
506. Шершеневич, Г.Ф. Наука гражданского права в России / Г.Ф. Шершеневич. – Казань : Тип. Имп. ун-та, 1893. – 246 с.
507. Шершеневич, Г.Ф. Общая теория права. [В 4 вып.] / Г.Ф. Шершеневич. – М. : Изд-ние бр. Башмаковых, [1910–1912]. – 833 с. разд. паг.
508. Щепетев, В.И. История государственного управления в России : учебник / В.И. Щепетев. – 2-е изд. – СПб. : Юрид. центр пресс, 2004. – 555 с.
509. Экономическая безопасность России. Общий курс : учебник / под ред. В.К. Сенчагова. – 2-е изд. – М. : Дело, 2005. – 896 с.
510. Экономическая безопасность: Производство, финансы, банки / под ред. В.К. Сенчагова. – М. : Финстатинформ, 1998. – 616 с.
511. Этимологический словарь русского языка. Т. 2. Вып. 7. И / под ред. Н.М. Шанского. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1980. – 147 с.
512. Юсупов, В.А. Теория административного права / В.А. Юсупов. – М. : Юрид. лит., 1985. – 160 с.
513. Юсупов, В.А. Правоприменительная деятельность органов управления / Юсупов В.А. - М.: Юрид. лит., 1979. - 136 с.
514. Юсупов, В.А. Научная организация исполнительной власти. Учебное пособие / Юсупов В.А. - Волгоград: Изд-во ВИЭСП, 2003. - 151 с.
515. Яковлев, В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений / В.Ф. Яковлев. – Свердловск : Изд-ние Свердл. юрид. ин-та, 1972. – 212 с.
516. Яковлев, В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования / В.Ф. Яковлев. – М. : Статут, 2012. – 488 с.
517. Яковлев, В.Ф. Экономика. Право. Суд. Проблемы теории и практики / В.Ф. Яковлев. – М. : МИК «Наука/ Интерпериодика», 2003. – 596 с.
518. Ямпольская, Ц.А. Общественные организации в СССР. Некоторые политические и организационно-правовые аспекты / Ц.А. Ямпольская. – М. : Наука, 1972. – 216 с.

519. Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы (по материалам «Лазаревских чтений») / [Ю.А. Тихомиров и др.] // Государство и право. – 1998. – № 8. – С. 5–32.
520. Азин, Д.Л. Продовольственная безопасность Уральского региона / Д.Л. Азин // Изв. Урал. гос. экон. ун-та. – 2002. – № 5. – С. 169–174.
521. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : (по материалам Всерос. науч.-практ. конф., посвящ. памяти В.Д. Сорокина, С.-Петербург, 22 марта 2012 г.) / обзор подгот. В.Ю. Ухов, А.И. Каплунов // Государство и право. – 2012. – № 10. – С. 96–106.
522. Актуальные проблемы местного самоуправления : (материалы круглого стола Ин-та государства и права РАН) // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 37–42.
523. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации : («круглый стол» в Ин-те государства и права РАН) / Л.Н. Завадская, Е.И. Колюжин, В.А. Кирпичников [и др.] // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 24–45.
524. Андриченко, Л.В. Разграничение полномочий между органами власти различных территориальных уровней: проблемы централизации и децентрализации / Л.В. Андриченко // Вопр. гос. и муницип. управления. – 2013. – № 4. – С. 37–58.
525. Андрюшечкина, И. Судебная статистика / И. Андрюшечкина // Рос. юстиция. – 1997. – № 6. – С. 52–53.
526. Анимица, Е.Г. Региональная политика: сущность, основные цели, проблемы / Е.Г. Анимица // Экономика региона. – 2005. – № 1. – С. 9–14.
527. Анохин, В. Государственное регулирование предпринимательства / В. Анохин // Хозяйство и право. – 2001. – № 8. – С. 59–67.
528. Арабей, Е.А. Понятие «потребитель» в праве Европейского союза / Е.А. Арабей // Актуальные проблемы рос. права. – 2013. – № 12. – С. 1634–1640.
529. Астратова, Г.В. К вопросу о специфике образовательных услуг в сфере профессионального образования / Г.В. Астратова, Г.Е. Гермаидзе, В.В. Вертиль // Изв. Урал. гос. экон. ун-та. – 2003. – № 6. – С. 90–98.
530. Баженова, Т.М. Свод законов Российской Империи в деятельности Российского государства по упорядочению законодательства / Т.М. Баженова, С.В. Кодан // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) : к 175-летию Свода законов Российской Империи :

материалы Междунар. круглого стола / под ред. В.М. Баранова, В.Г. Графского, С.В. Кодана. – М. ; Н. Новгород ; Екатеринбург, 2008. – С. 23–42.

531. Байбаков, А. Оскал монополизма / А. Байбаков // Коммерсант. Деньги. – 2004. – № 45. – С. 74–76.

532. Баранов, В.М. Правовая природа Свода законов Российской Империи в свете истории и теории систематизации нормативных актов / В.М. Баранов, А.А. Демичев // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) : к 175-летию Свода законов Российской Империи : материалы Междунар. круглого стола / под ред. В.М. Баранова, В.Г. Графского, С.В. Кодана. – М. ; Н. Новгород ; Екатеринбург, 2008. – С. 42–50.

533. Бахрах, Д.Н. Административная власть как вид государственной власти / Д.Н. Бахрах // Государство и право. – 1992. – № 3. – С. 13–20.

534. Бахрах, Д.Н. О повторности налоговых нарушений / Д. Бахрах // Рос. юстиция. – 1995. – № 11. – С. 42–44.

535. Бахрах, Д.Н. Субъекты советского административного права / Д.Н. Бахрах // Субъекты советского административного права : межвуз. сб. науч. тр. / [отв. ред. Д.Н. Бахрах]. – Свердловск, 1985. – С. 3–19.

536. Бачило, И.Л. Актуальность проблем развития исполнительной власти в Российской Федерации / И.Л. Бачило // Государство и право. – 1997. – № 6. – С. 7–8. – Публ. под общ. загл. «О некоторых актуальных проблемах административного права» (по материалам «Лазаревских чтений»).

537. Безверхов, А.Г. Возвращение «административной преюдиции» в уголовное законодательство России / А.Г. Безверхов // Рос. юстиция. – 2012. – № 1. – С. 48–53.

538. Бельский, К.С. Видный ученый-административист и государствовед В.Ф. Дерюжинский : (к 150-летию со дня рождения) / К.С. Бельский // Государство и право. – 2011. – № 11. – С. 85–94.

539. Бельский, К.С. О принципах административного права / К.С. Бельский // Государство и право. – 1998. – № 8. – С. 7–8. – Публ. под общ. загл. «Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы (по материалам “Лазаревских чтений”»).

540. Бельский, К.С. О функциях исполнительной власти / К.С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 14–21.

541. Бланкенбург, Э. Юристы и правовые инновации в Германии и США / Э. Бланкенбург // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 100–108.

542. Богдан, В.В. Изменение и прекращение гражданского правоотношения как способ защиты прав потребителей: баланс интересов / В.В. Богдан // Гражданское право. – 2012. – № 3. – С. 6–8.

543. Богуш, Г.И. Международное право и иллюзии постмодернизма / Г.И. Богуш // Рос. правосудие. – 2012. – № 9. – С. 15–20.

544. Большаков, А. Права злоупотребителя / А. Большаков // Коммерсант. Деньги. – 2006. – № 24. – С. 62.

545. Бочкова, Т.А. Служащие общественных организаций как субъекты административного права / Т.А. Бочкова // Субъекты советского административного права : межвуз. сб. науч. тр. / [отв. ред. Д.Н. Бахрах]. – Свердловск, 1985. – С. 54–57.

546. Брагинский, М. Правовое регулирование игр и пари / М. Брагинский // Хозяйство и право. – 2004. – № 11. – С. 22–38; № 12. – С. 9–23.

547. Брагинский, М.И. О месте гражданского права в системе «право публичное – право частное» / М.И. Брагинский // Проблемы современного гражданского права : сб. ст. – М., 2000. – С. 46–80.

548. Брежнев, О.В. Институт судебного контроля за законностью деятельности общественных объединений в России: проблемы и перспективы развития / О.В. Брежнев // Конституц. и муницип. право. – 2012. – № 6. – С. 8–13.

549. Веремеенко, И.И. Сущность и понятие общественного порядка / И.И. Веремеенко // Сов. государств и право. – 1982. – № 3. – С. 22–29.

550. Викторова, С. Защита прав потребителей уже реальность / С. Викторова, Д. Сорк // Закон. – 1994. – № 3. – С. 77–80.

551. Винницкий, А.В. Институт публичных услуг в России: перспективы в контексте европейского опыта / А.В. Винницкий // Адм. и муницип. право. – 2013. – № 4. – С. 299–308.

552. Витрянский, В.В. «Доверительное управление» денежными средствами / В.В. Витрянский // Хозяйство и право. – 2001. – № 12. – С. 26–40.

553. Вредный алкоголь вырос в объемах [Электронный ресурс] // Коммерсант. Деньги. – 2006. – 19 июня. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/683140> . – (дата обращения: 29.10.2013).

554. Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на VIII Всероссийском съезде судей [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.ru/doc/view/291/373/>. – (дата обращения: 29.10.2013).

555. Галкина, Е.В. Основания для включения в уставы муниципальных образований функции по защите прав потребителей (на примере Оренбургской области) / Е.В. Галкина // Конституц. и муницип. право. – 2011. – № 8. – С. 57–59.

556. Гармаева, М.А. Роль государства в обеспечении публичного интереса в страховании / М.А. Гармаева // Журнал рос. права. – 2012. – № 3. – С. 15–22.

557. Гасанов, М. Компетенция органов защиты прав потребителей при местной администрации / М. Гасанов, Ю. Винокуров // Законность. – 1995. – № 2. – С. 16–20.

558. Гейвандов, Я.А. Основы правового регулирования банковской системы в Российской Федерации / Я.А. Гейвандов // Государство и право. – 1997. – № 6. – С. 84–91.

559. Гладких, Р.Б. Обеспечение безопасности предпринимательской деятельности в системе мер, обеспечивающих экономическую безопасность государства / Р.Б. Гладких // Юрид. мир. – 2006. – № 10. – С. 40–43.

560. Головлев, Ю. Борьба с обманом потребителей / Ю. Головлев // Законность. – 1995. – № 3. – С. 47–49.

561. Голубков, А.Ю. Правовое регулирование рынка ценных бумаг / А.Ю. Голубков // Государство и право. – 1997. – № 2. – С. 103–108.

562. Графский, В.Г. Систематизации законодательства в европейской и российской традиции / В.Г. Графский // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) : к 175-летию Свода законов Российской Империи : материалы Междунар. круглого стола / под ред. В.М. Баранова, В.Г. Графского, С.В. Кодана. – М. ; Н. Новгород ; Екатеринбург, 2008. – С. 7–23.

563. Григорьев, И.Б. Категория «экономическая безопасность» в экономической науке и конституционно-правовой доктрине / И.Б. Григорьев // Право и государство. – 2011. – № 10. – С. 28–34.

564. Грицюк, М. Деньги не капаят. Плата за воду в этом году может вырасти вдвое [Электронный ресурс] / М. Грицюк // Рос. газ. – 2013. – 17 янв. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/01/17/voda.html>. – (дата обращения: 29.10.2013).

565. Дементьева, О.А. Регулирование экономической деятельности в муниципальных образованиях / О.А. Дементьева // Рос. юстиция. – 2012. – № 2. – С. 8–11.
566. Денисов, Е. Казнь через казну / Е. Денгисов // Коммерсант. Деньги. – 2007. – № 5. – С. 71–76.
567. Директива Европейского парламента и Совета от 25 октября 2011 г. 2011/83/ЕС о правах потребителей, вносящая поправки в Директиву Совета 93/13/ЕЕС и Директиву 1999/44/ЕС Европейского парламента и Совета. Страсбург, 25 окт. 2011 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.pravo.ru/document/view/44436507/50529817/> . – (дата обращения: 29.10.2013).
568. Егоров, И. Генеральный прокурор Юрий Чайка подвел итоги работы. Мало коррупции / И. Егоров // Рос. газ. – 2014. – 31 марта.
569. Ерин, Д.А. Специфика содержания деятельности ЦАУ НКВД РСФСР по охране торговых предприятий и учреждений в период 1924–1925 гг. (на примере отдельных видов ведомственной милиции и ведомственного уголовного розыска) / Д.А. Ерин // Государство и право: теория и практика. – 2012. – № 5 (89). – С. 104–107.
570. Ершов, В.В. Индивидуальное правовое регулирование? Саморегулирование? / В.В. Ершов // Рос. правосудие. – 2013. – № 10. – С. 5–14.
571. Ершов, В.В. Международное и внутригосударственное право с позиций легизма и интегративного понимания права / В.В. Ершов // Рос. правосудие. – 2011. – № 8. – С. 5–26; № 10. – С. 5–22.
572. Ефремова, Н.Н. Судебные реформы в России. Традиции, новации, проблемы / Н.Н. Ефремова // Государство и право. – 1996. – № 11. – С. 85–91.
573. Зайцева, О.В. Законные интересы личности как видовой объект преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина / О.В. Зайцева // Рос. юстиция. – 2009. – № 7. – С. 32–34.
574. Замотаева, Е.К. Проблемы статуса административных комиссий в аспекте разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами / Е.К. Замотаева // Конституц. и муницип. право. – 2008. – № 19. – С. 32–36.
575. Захаров, Д. От экологии не отмахнешься : Всероссийское общество охраны природы: новое время новые задачи [Электронный ресурс] / Д. Захаров // Рос. газ. – 2012. – 14 нояб. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/11/14/cybko.html> . – (дата обращения: 29.10.2013).

576. Зорькин, В.Д. Верховенство права и императив безопасности [Электронный ресурс] / В.Д. Зорькин // Рос. газ. – 2012. – 15 мая. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/05/15/zorkin-poln.html> . – (дата обращения: 29.10.2013).

577. Зорькин, В.Д. Конституция живет в законах [Электронный ресурс] / В.Д. Зорькин. – Режим доступа: <http://rg.ru/2014/12/18/zorkin.html> . – (дата обращения: 29.10.2013).

578. Зорькин, В.Д. Трансформация отношений собственности: глобальные тенденции и российский опыт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/05/31/zorkin.html> . – (дата обращения: 29.11.2013).

579. Зубарев, Л.В. Интеллектуальная собственность и свободное перемещение товаров / Л.В. Зубарев // Государство и право. – 1998. – № 1. – С. 66–78.

580. Зыкова, Т. Кредит: расстрельный. Проценты по потребительским займам доходят до 2,5 тысяч годовых [Электронный ресурс] / Т. Зыкова // Рос. газ. – 2013. – 11 июля. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/07/11kredity.html> . – (дата обращения: 29.10.2013).

581. Иванов, И.Н. Представители общественности как субъекты административного права / И.Н. Иванов // Субъекты советского административного права : межвуз. сб. науч. тр. / [отв. ред. Д.Н. Бахрах]. – Свердловск, 1985. – С. 47–53.

582. Инструкция «О несении службы, правах и обязанностях ведомственных агентов уголовной милиции Нижегородской губернии» // Гос. архив Рос. Федерации. – Ф. 393. – Оп. 66. – Д. 19. – Л. 170.

583. Ионова, Ж.А. Правовые проблемы легитимации предпринимательства / Ж.А. Ионова // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 46–50.

584. Кабытов, П.П. Модернизация административного права / П.П. Кабытов, О.Е. Стародубова // Журнал рос. права. – 2014. – № 11. – С. 143–150.

585. Кашепов, В.П. Институт судебной защиты прав и свобод граждан и средства ее реализации / В.П. Кашепов // Государство и право. – 1998. – № 2. – С. 66–71.

586. Керимов, Д.А. Наставник русских криминалистов : [вступ. ст.] / Д.А. Керимов, Э.Ф. Побегайло // И.Я. Фойницкий. Мошенничество по русскому праву : сравнит. исслед. : в 2 ч. – М., 2006. – Ч. 1. – С. 3–12.

587. Князев, С.Д. Административное право Российской Федерации: предмет, система, реформирование / С.Д. Князев // Правоведение. – 2001. – № 5. – С. 37–53.

588. Кодан, С.В. Административное право в системе российского права: формирование и основные направления (XV–первая половина XVII века) / С.В. Кодан // Рос. юрид. журн. – 2012. – № 4. – С. 207–213.
589. Комаровский, В.С. Конфликты граждан с чиновниками: почему и зачем? / В.С. Комаровский, Л.Н. Тимофеева // Государство и право. – 1997. – № 10. – С. 5–15.
590. Коренев, Н.П. Общественные организации, их служащие и представители / Н.П. Коренев // Субъекты советского административного права : межвуз. сб. науч. тр. / [отв. ред. Д.Н. Бахрах]. – Свердловск, 1985. – С. 58–61.
591. Корнилов, Э.Г. Закон о защите прав потребителей / Э.Г. Корнилов // Законность. – 1999. – № 12. – С. 67–72.
592. Корнилов, Э.Г. Практика применения законодательства о правах потребителей / Э.Г. Корнилов // Рос. юстиция. – 1998. – № 8. – С. 13–15.
593. Костенников, М.В. К вопросу о понятии потребительского рынка в административном праве / Костенников М.В., Лобанов С.А // Адм. и муницип. право. – 2012. – № 6. – С. 12–16.
594. Костюков, А.Н. Проблемы правового регулирования публичных услуг в России / А.Н. Костюков // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сб. / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. – М., 2007. – С. 1–7.
595. Кривошапко, Ю. Банки сдают карты втемную. Кредитные учреждения ищут новых заемщиков среди пенсионеров и студентов [Электронный ресурс] / Ю. Кривошапко // Рос. газ. – 2013. – 2 авг. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/08/02/kredity.html> . – (дата обращения: 29.10.2013).
596. Круглов, В.В. О повышении эффективности правового обеспечения и организации природоохранной деятельности в России / В.В. Круглов // Рос. юрид. журн. – 2012. – № 5. – С. 197–199.
597. Крылов, Г. Деятельность частных охранников и детективов требует современной основы / Г. Крылов, В. Осин // Рос. юстиция. – 1997. – № 6. – С. 35–36.
598. Кряжков, А.В. Доверительное управление имуществом в России: формирование института и сферы применения / А.В. Кряжков // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 22–31.

599. Кудашев, Ш.А. Ответственность судей в Русском централизованном государстве: период формирования централизованного государства / Ш.А. Кудашев // Рос. судья. – 2011. – № 5. – С. 24–27.

600. Кузин, В.Н. Продовольственная безопасность как научная категория и практическая проблема / В.Н. Кузин // Вестн. Поволж. акад. гос. службы. – 2010. – № 1. – С. 163–170.

601. Кузнецова, С. Обсчет и уважение / С. Кузнецов // Коммерсантъ. Деньги. – 2007. – № 8. – С. 89–95.

602. Кузнецова, С. Тени забытых предков / С. Кузнецов // Коммерсантъ. Деньги. – 2007. – № 11. – С. 81–88.

603. Кузьмин, В. Клиент всегда прав: Дмитрий Медведев выступил за совершенствование механизма защиты потребителей / В. Кузьмин // Рос. газ. – 2012. – 17 янв.

604. Курбатов, А. Обеспечение баланса частных и публичных интересов – основная задача права на современном этапе / А. Курбатов // Хозяйство и право. – 2001. – № 6. – С. 88–98.

605. Лавров, В. Как сдавали корону / В. Лавров // Рос. газ. – 2012. – 15 февр.

606. Лаптева, Л.Е. Закон и законность как системообразующие понятия советского законодательства / Л.Е. Лаптева // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) : к 175-летию Свода законов Российской Империи : материалы Междунар. круглого стола / под ред. В.М. Баранова, В.Г. Графского, С.В. Кодана. – М. ; Н. Новгород ; Екатеринбург, 2008. – С. 51–63.

607. Лексин, В.Н. «Центр» и «Периферия» в государственном управлении: каналы взаимовлияния / В.Н. Лексин // Вопр. гос. и муницип. управления. – 2013. – № 4. – С. 59–72.

608. Лескова, Ю.Г. Саморегулирование как экономическое и правовое явление / Ю.Г. Лескова // Журнал рос. права. – 2011. – № 5. – С. 48–56.

609. Липень, С.В. 100-летие Кодекса Наполеона и развитие теории кодификации гражданского права в юридической науке дореволюционной России / С.В. Липень // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) : к 175-летию Свода законов Рос-

сийской Империи : материалы Междунар. круглого стола / под ред. В.М. Баранова, В.Г. Графского, С.В. Кодана. – М. ; Н. Новгород ; Екатеринбург, 2008. – С. 105–118.

610. Любавный, В.Я. Территориальное управление в условиях формирования рыночных отношений / В.Я. Любавный // Государство и право. – 1992. – № 9. – С. 20–30.

611. Макарецев, А.А. Административные комиссии в системе органов административной юрисдикции: правовой статус и проблемы повышения эффективности деятельности / А.А. Макарецев // Адм. право и процесс. – 2010. – № 1. – С. 16–19.

612. Малько, А.В. Субъективные права, свободы и законные интересы как самостоятельные объекты охраны и защиты / А.В. Малько, В.В. Субочев, А.М. Шериев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2008. – № 1. – С. 70–80.

613. Маманов, И.Х. Административная ответственность за правонарушения в области торговли / И.Х. Маманов // Советское государство и право. – 1989. – № 8. – С. 91–98.

614. Мамутов, В. Понятийно-правовая эквилибристика не может заменить предметного исследования / В. Мамутов // Хозяйство и право. – 2001. – № 8. – С. 14–17.

615. Мамутов, В.К. Сближение современных систем правового регулирования хозяйственной деятельности / В.К. Мамутов // Государство и право. – 1996. – № 8. – С. 41–51.

616. Манохин, В.М. Государственный служащий как субъект административного права / В.М. Манохин // Субъекты советского административного права : межвуз. сб. науч. тр. – Свердловск, 1985. – С. 37–46.

617. Маргушина, А.А. Правовой порядок в системе общеевропейских ценностей / А.А. Маргушина // Право и государство: теория и практика. – 2011. – № 6. – С. 6–9.

618. Материалы заседания Научно-консультативного совета Председателей Конституционных (Уставных) судов субъектов Российской Федерации // Вестн. Конституц. суда Республики Татарстан. – 2013. – Спец. вып. – С. 6–7.

619. Митин, Н.Г. Особенности правового статуса общественно-государственных и государственно-общественных объединений / Н.Г. Митин // Конституц. и муницип. право. – 2014. – № 2. – С. 18–22.

620. Морозова, Л.А. Делегированное законотворчество / Л.А. Морозова, В.С. Троицкий // Государство и право. – 1997. – № 4. – С. 91–99.

621. Морозова, Л.А. Конфликт закона и правовая реформа («круглый стол» в Ин-те государства и права РАН) / Л.А. Морозова // Государство и право. – 1997. – № 12. – С. 5–26. – Обзор выступлений Баглая М.В. и др.

622. Мурадян, Э.Р. Конституционная концепция безопасности личности, общества и государства / Э.Р. Мурадян // Изв. высш. учеб. заведений. Урал. регион. – 2008. – № 3-4. – С. 15–22.
623. Назаренко, В.И. Продовольственная безопасность государства / В.И. Назаренко // Аграрный вестн. Урала. – 2007. – № 2. – С. 13–19.
624. Нестеров, А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной / А.В. Нестеров // Гос. власть и местное самоуправление. – 2005. – № 11. – С. 22–26.
625. Никеров, Г.И. Административно-процессуальное право США / Г.И. Никеров // Государство и право. – 1997. – № 12. – С. 96–101.
626. Новиков, К. Оборона от оборота / К. Новиков // Коммерсантъ. Деньги. – 2006. – № 49. – С. 110–111.
627. Ноздрачев, А.Ф. Законодательные работы и задачи укрепления легитимной основы исполнительной власти / А.Ф. Ноздрачев // Государство и право. – 1997. – № 6. – С. 11–12. – Публ. под общ. загл. «О некоторых актуальных проблемах административного права» (по материалам «Лазаревских чтений»).
628. Ноздрачев, А.Ф. Техническое регулирование – это самостоятельная и в высшей степени ответственная сфера административного законодательства / А.Ф. Ноздрачев // Адм. право. – 2008. – № 3 – С. 11–28, №4. – С. 11–20.
629. Ноздрачев, А.Ф. Федеральный закон «О техническом регулировании»: от уточнения сферы действия – к эффективной реализации / А.Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. – 2008. – № 8. – С. 5–27.
630. О концепции развития системы исполнительной власти в Российской Федерации / И.А. Бачило, Н.Г. Салищева, Л.А. Сергиенко [и др.] // Государство и право. – 1996. – № 8. – С. 3–32.
631. О некоторых актуальных проблемах административного права (По материалам «Лазаревских чтений») / [под ред. В.П. Антоновой] // Государство и право. – 1997. – № 6. – С. 5–33.
632. Огородников, Н. Водка подорожает, но ее будет достаточно / Н. Огородников // Рос. газ. – 2011. – 12 мая.
633. Омельченко, О.А. Кодификация русского права в XVIII веке: формы и тенденции / О.А. Омельченко // Систематизация законодательства в России (историко-

правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) : к 175-летию Свода законов Российской Империи : материалы Междунар. круглого стола / под ред. В.М. Баранова, В.Г. Графского, С.В. Кодана. – М. ; Н. Новгород ; Екатеринбург, 2008. – С. 63–83.

634. Основы государственной политики в области экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://news.kremlin.ru/acts/15177> . – (дата обращения: 29.10.2013).

635. Павлов, Д.Б. О правовом обеспечении экономической безопасности / Д.Б. Павлов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2006. – № 4.– С. 113–117.

636. Пайгина, Д.Р. Поиск эффективных решений проблем правотворчества / Д.Р. Пайгина, П.А. Стрельников // Журнал рос. права. – 2014. – № 6. – С. 141–145.

637. Панова, И.В. Правовое регулирование административной юстиции: зарубежный и российский опыт / И.В. Панов // Вестн. Высш. Арбитраж. Суда Рос. Федерации. – 2012. – № 12. – С. 13–20.

638. Пантелеев, В.Ю. Административная юрисдикция США и Великобритании в сфере потребительского рынка / В.Ю. Пантелеев // Актуальные проблемы современной юридической науки: (теорет. и практ. аспекты) : материалы Урал. регион. науч.-теорет. конф., Екатеринбург, 21 апр. 1998 г. – Екатеринбург, 1998. – С. 52–56.

639. Пантелеев, В.Ю. Актуальные вопросы модернизации и повышения эффективности работы конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации / В.Ю. Пантелеев // Конституц. и муницип. право. – 2012. – № 3. – С. 46–51.

640. Пантелеев, В.Ю. Анализ коррупционных процессов в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнении работ / В.Ю. Пантелеев // Вестн. Бурят. унта. – 2012. – № 2. – С. 256–263.

641. Пантелеев, В.Ю. Вопросы обеспечения качества и безопасности товаров, работ, услуг и защиты потребителей (проблемы уголовной и административной ответственности) / В.Ю. Пантелеев // Рос. юрид. журн. – 2012. – № 5. – С. 161–169.

642. Пантелеев, В.Ю. История развития административно-правового регулирования сферы потребительского рынка в России / В.Ю. Пантелеев // Экономико-правовые проблемы и перспективы развития Уральского региона : материалы междунар. науч.-практ. конф. – Екатеринбург, 2006. – С. 38–56.

643. Пантелеев, В.Ю. О правовом регулировании сферы потребительского рынка / В.Ю. Пантелеев // Рос. юрид. журн. – 2010. – № 1. – С. 61–63.

644. Пантелеев, В.Ю. Проблемы обеспечения безопасности населения от факторов влияния теневой экономики на потребительском рынке / Ю.В. Пантелеев // Теневая экономика: проблемы диагностики и нейтрализации : материалы Всерос. науч.-практ. конф. – Екатеринбург : Ин-т экономики УрО РАН, 2004. – С. 202–206.

645. Пантелеев, В.Ю. Проблемы системности и комплексности правового регулирования противодействия коррупции на современном этапе в Российской Федерации / В.Ю. Пантелеев // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции : материалы Всерос. науч. конф. – Екатеринбург, 2014. – С. 39–44.

646. Пантелеев, В.Ю. Совершенствование механизма правового регулирования / В.Ю. Пантелеев // Современные проблемы юридической науки: (теорет. и практ. аспекты) : материалы Урал. регион. науч.-практ. конф., Екатеринбург, 15 апр. 1997 г. – Екатеринбург, 1997. – С. 65–70.

647. Пантелеев, В.Ю. Совершенствование противодействия экономической преступности на основе взаимодействия силовых структур с органами исполнительной власти, местного самоуправления и общественными организациями / Ю.В. Пантелеев // Экономические правонарушения в Уральском федеральном округе: предупреждение, пресечение, противодействие. – Екатеринбург, 2005. – С. 203–213.

648. Пантелеев, В.Ю. Философия права Гегеля в определении путей развития российского общества на современном этапе / В.Ю. Пантелеев // Современные проблемы юридической науки: (теорет. и практ. аспекты) : материалы Урал. регион. науч.-практ. конф., Екатеринбург, 15 апр. 1997 г. – Екатеринбург, 1997. – С. 44–48.

649. Петров, М. Правовые аспекты защиты прав потребителей / М. Петров // Рос. юстиция. – 1994. – № 2. – С. 28–30.

650. Петухов, В.Н. Исполнительная власть субъектов Российской Федерации и правотворчество / В.Н. Петухов // Государство и право. – 1997. – № 6. – С. 13–14. – Публ. под общ. загл. «Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы» (по материалам «Лазаревских чтений»).

651. Погосян, Н.Д. Учреждение, функционирование и опустошение Большой казны 1646–1662 гг. / Н.Д. Погосян // Право и государство: теория и практика. – 2011. – № 6. – С. 107–117.
652. Погосян, Н.Д. Формирование статуса счетной палаты Российской Федерации : (историко-правовые аспекты и некоторые современные проблемы) / Н.Д. Погосян // Государство и право. – 1998. – № 4. – С. 10–18.
653. Попов, Д.В. Принципы организации нормотворческой деятельности в муниципальных образованиях / Д.В. Попов // Рос. юстиция. – 2012. – № 3. – С. 14–17.
654. Постановление VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ssrp.ru/page/9085/detail/> . – (дата обращения: 29.10.2013).
655. Предложения по основным направлениям совершенствования и кодификации административного законодательства Российской Федерации, а также по разработке проекта концепции его развития / Н.Ю. Хаманева, В.В. Альхименко, А.А. Выручаев [и др.] // Государство и право. – 2011. – № 12. – С. 16–23.
656. Примаков, Е. Все только начинается : Евгений Примаков о проблемах участия России в ВТО [Электронный ресурс] / Е. Примаков // Рос. газ. – 2012. – 12 окт. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/10/11/primakov-site.html> . – (дата обращения: 29.10.2013).
657. Пронина, В.С. Федеральные и территориальные органы исполнительной власти / В.С. Пронина // Государство и право. – 1997. – № 6. – С. 12–14. – Публ. под общ. загл. «О некоторых актуальных проблемах административного права» (по материалам «Лазаревских чтений»).
658. Путило, Н.В. К вопросу о природе социальных услуг / Н.В. Путило // Журнал рос. права. – 2006. – № 4. – С. 16–24.
659. Путило, Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления / Н.В. Путило // Журнал рос. права. – 2007. – № 6. – С. 3–10.
660. Пушкина, А.В. Развитие кооперативного движения и жилищной кооперации в России / А.В. Пушкина // Государство и право. – 2013. – № 1. – С. 91–101.
661. Резолюция Генеральной ассамблеи ООН № 35/63 от 5 декабря 1980 года «Принципы правового недопущения недобросовестных схем предпринимательской деятельности» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://daccess-dds->

ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/395/38/IMG/NR039538.pdf?OpenElement . – (дата обращения: 29.10.2013).

662. Резолюция Генеральной ассамблеи ООН № 39/248 от 9 апреля 1985 года «Руководящие принципы для защиты интересов потребителей» [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://potrebinforms.ru/zakonodatelstvo/mezhdunarodnoe_zakonodatelstvo/rukovodyawie_principy_dlya_zawityu_interesov_potrebitelej/ . – (дата обращения: 29.10.2013).

663. Рекомендация Комитета министров странам-членам Совета Европы по финансовым ресурсам местных и региональных властей / Совет Европы // Муницип. экономика. – 2011. – № 2. – С. 2–10.

664. Родионова, О.В. Современное социальное государство: типология и проблемы модернизации / О.В. Родионова // Правоведение. – 2010. – № 3. – С. 15–26.

665. Розенбаум, Ю.А. Религиозные организации как субъекты административного права / Ю.А. Розенбаум // Субъекты советского административного права : межвуз. сб. науч. тр. / [отв. ред. Д.Н. Бахрах]. – Свердловск, 1985. – С. 69–82.

666. Ростовцева, Н. У потребителей – новые права, у продавцов – обязанности / Н. Ростовцева // Рос. юстиция. – 1996. – № 4. – С. 35–36.

667. Русская Правда. Пространная редакция // Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период / Т.Е. Новицкая, В.П. Портнов, Н.А. Семидеркин [и др.] ; под ред. Ю.П. Титова, О.И. Чистякова. – М., 1990. – С. 12–25.

668. Сазанкова, О.В. Правительствующий Сенат Российской империи как высший судебный орган в конце XIX – начале XX века / О.В. Сазанкова // Рос. правосудие. – 2011. – № 10 (66). – С. 107–109.

669. Салищева, Н.Г. О проекте нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / Н. Салищева // Рос. юстиция. – 1995. – № 12. – С. 44.

670. Салищева, Н.Г. Проблемы административно-правового статуса гражданина Российской Федерации / Н.Г. Салищева // Государство и право. – 1997. – № 6. – С. 28. – Публ. под общ. загл. «О некоторых актуальных проблемах административного права» (по материалам «Лазаревских чтений»).

671. Самсонова, М.В. Защита интересов в гражданском судопроизводстве (на примере дел о защите прав потребителей) / М.В. Самсонова // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 9. – С. 31–38.

672. Санникова, Л.В. Гражданско-правовые и публичные услуги: проблемы соотношения / Л.В. Санникова // Сфера услуг: гражданско-правовое регулирование : сб. ст. / под ред. Е.А. Суханова, Л.В. Санниковой. – М., 2011. – С. 88–102.
673. Сафронов, В.Е. Столыпин и судебная реформа в России в начале XX века / В.Е. Сафронов // Рос. правосудие. – 2011. – № 10 (66). – С. 102–106.
674. Свирин, Ю. Инвестор или потребитель / Ю. Свирин // Рос. юстиция. – 1997. – № 3. – С. 36–37.
675. Семенов, А.В. Механизм передачи государственных полномочий муниципальным административным комиссиям (конституционно-правовой аспект) / А.В. Семенов // Право и государство. – 2011. – № 5. – С. 50–54.
676. Серков, П.П. Административная юстиция в России: проблемы теории и практики / П.П. Серков // Рос. судья. – 2012. – № 12. – С. 5–9.
677. Соболевская, Ю.В. Контрольные органы: уровни компетенции / Ю.В. Соболевская // Вопр. гос. и муницип. управления. – 2013. – № 4. – С. 113–131.
678. Современные проблемы хозяйственного (предпринимательского) права : (материалы межвуз. науч. конф.) / Г.В. Чубуков, В.В. Лаптев, В.К. Мамутов [и др.] ; сост. О.М. Олейник, В.М. Помазнев // Государство и право. – 1996. – № 4. – С. 59–77.
679. Сорокин, В.Д. Единый предмет правового регулирования определяет существование и единого метода / В.Д. Сорокин // Юрид. мысль : науч.-практ. журн. – 2001. – № 5 (5). – С. 18–28.
680. Сперанский, М.М. Предположения к окончательному составлению законов / М.М. Сперанский // Русская Старина. – 1876. – № 2. – С. 435–436.
681. Стариков, В.И. Формирование экологической политики в области охраны окружающей среды в странах Европейского Союза / В.И. Стариков // Проблемы права. – 2010. – № 1. – С. 111–113.
682. Стародубова, О.Е. Общественный контроль: правовая поддержка : материалы «круглого стола» в Ин-те государства и права РАН по проблемам эффективности институтов общественного контроля / О.Е. Стародубцева // Журнал рос. права. – 2013. – № 2. – С. 130–136.
683. Строкань, С. Брызги торговой войны [Электронный ресурс] / С. Строкань // Коммерсант. Деньги. – 2006. – № 51. – С. 10. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/732912>. – (дата обращения: 29.10.2013).

684. Студеникина, М.С. Кодификация законодательства об административной ответственности / М. Студеникина // Рос. юстиция. – 1996. – № 8. – С. 23–25.

685. Студеникина, М.С. О некоторых проблемах административного права / М.С. Студеникина // Государство и право. – 1997. – № 6. – С. 17–18. – Публ. под общ. загл. «О некоторых актуальных проблемах административного права» (по материалам «Лазаревских чтений»).

686. Суменков, Г.Н. О некоторых проблемах правового регулирования вопросов создания и организации деятельности административных комиссий в муниципальных образованиях / Г.Н. Суменков, Е.И. Якунин // Гос. власть и местное самоуправление. – 2005. – № 4. – С. 11–14.

687. Суханов, Е.А. Еще раз о хозяйственном праве, текущем моменте и об ошибках т. Мамутова / Е. Суханов, А. Маковский // Хозяйство и право. – 2001. – № 8. – С. 17–23.

688. Суханов, Е.А. Корпоративные организации в Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации // Сфера услуг: гражданско-правовое регулирование : сб. ст. / под ред. Е.А. Суханова, Л.В. Санниковой. – М., 2011. – С. 19–28.

689. Суханов, Е.А. О частных и публичных интересах в развитии корпоративного права / Е.А. Суханов // Журнал рос. права. – 2013. – № 1. – С. 5–9.

690. Талапина, Э.В. Роль публичного и частного права в регулировании экономики / Э.В. Талапина, В.Ф. Яковлев // Журнал российского права. – 2012. – № 2. – С. 5–16.

691. Терещенко, Л.К. Концепция правового обеспечения технического регулирования / Л.К. Терещенко, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева // Журнал рос. права. – 2006. – № 9. – С. 3–17.

692. Терещенко, Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные / Л.К. Терещенко // Журнал рос. права. – 2004. – № 10. – С. 15–23.

693. Тимофеев, Н.С. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления / Н.С. Тимофеев // Конституц. и муницип. право. – 2012. – № 1. – С. 18–27.

694. Тимофеев, Ю.А. О проекте главы 38.1 «Рассмотрение дел о защите прав и законных интересов группы лиц» ГПК / Ю.А. Тимофеев, Р.М. Ходыкин, В.В. Ярков // Арбитр. и гражд. процесс. – 2012. – № 8. – С. 16–19.

695. Тихомиров, Ю.А. Государственное управление: «вертикаль» и «горизонталь» / Ю.А. Тихомиров // Вопр. гос. и муницип. управления. – 2013. – № 4. – С. 7–18.

696. Тихомиров, Ю.А. О концепции развития административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров // Государство и право. – 1998. – № 1. – С. 5–14.

697. Тихомиров, Ю.А. Правотворчество области как субъекта Российской Федерации / Ю.А. Тихомиров, Т.Д. Зражевская // Государство и право. – 1997. – № 1. – С. 12–17.

698. Тихомиров, Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов / Ю.А. Тихомиров // Журнал рос. права. – 2001. – № 5. – С. 3–12.

699. Тихомиров, Ю.А. Публичные интересы и административное право / Ю.А. Тихомиров // Государство и право. – 1998. – № 8. – С. 6. – Публ. под общ. загл. «Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы» (по материалам «Лазаревских чтений»).

700. Тихомиров, Ю.А. Совершенствование организации управления и оказания публичных услуг / Ю.А. Тихомиров, М.Д. Чеснокова // Журнал рос. права. – 2005. – № 3. – С. 20–37.

701. Толстошеев, В.В. Объединения предпринимателей. (Проблемы юридического статуса) / В.В. Толстошеев // Государство и право. – 1994. – № 10. – С. 54–59.

702. Третьякова, С.Б. Саморегулируемая организация – особый субъект права / С.Б. Третьякова // Адм. и муницип. право. – 2013. – № 5. – С. 415–420.

703. Тюнин, В.И. Экономические преступления в системе дореволюционного уголовного права (Эволюция научных представлений) / В.И. Тюнин // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 73–80.

704. Тюрина, Н.Е. Публичные правоотношения в международной торговле / Н.Е. Тюрина // Рос. юрид. журн. – 2011. – № 5. – С. 55–62.

705. Тяпкина, М.Ф. Продовольственная безопасность региона – составная часть национальной безопасности / М.Ф. Тяпкина, Н.А. Антипьева // Вестн. Иркут. гос. с.-х. акад. – 2010. – № 39. – С. 88–100.

706. Узбекова, А. Паспорт в обмен на водку / А. Узбеков // Рос. газ. – 2011. – 10 июня.

707. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. – СПб., 1902. – Т. 34 А. – С. 686–688.

708. Ульянов, А.В. Юридические интересы в системе гражданского права / А.В. Ульянов // Журнал рос. права. – 2014. – № 3. – С. 119–127.

709. Умнова, И.А. Современная юридическая доктрина о тенденциях взаимодействия международного права и национального права / И.А. Умнова // Рос. правосудие. – 2012. – № 6. – С. 34–38.
710. Усманова, Р.М. Муниципально-правовое регулирование: предмет и объекты / Р.М. Усманова // Конституц. и муницип. право. – 2011. – № 12. – С. 50–58.
711. УТК США (Uniform Commercial Code) [Электронный ресурс]. – Режим действия: <http://www.law.cornell.edu/ucc> . – (дата обращения: 29.10.2013).
712. Ушачев, И.Г. О концепции продовольственной безопасности России / И.Г. Ушачев // Достижения науки и техники АПК. – 2008. – № 7. – С. 32–36.
713. Фалалеев, М. Полиции – год. Реформа продолжается / М. Фалалеев // Рос. газ. – 2012. – 1 марта.
714. Федосеенко, В. Фальшивки до аптеки не дошли. Поддельные лекарства потянули на миллион рублей [Электронный ресурс] / В. Федосеенко // Рос. газ. – 2013. – 17 янв. – Режим доступа: <http://www.rg.ru.2013/01/17/poddelki.html> . – (дата обращения: 29.10.2013).
715. Фоков, А.П. Современные проблемы административной юстиции в России: административные суды – «за» и «против» / А.П. Фоков // Рос. судья. – 2012. – № 2. – С. 2–5.
716. Фомченков, Т. Пиву не время / Т. Фомченков // Рос. газ. – 2011. – 17 июня.
717. Хаманева, Н.Ю. Конституционное право граждан на подачу обращений / Н.Ю. Хаманева // Государство и право. – 1996. – № 11. – С. 10–18.
718. Хамнуев, Ю.Г. О существующих определениях термина «законодательство» в отечественном правоведении / Ю.Г. Хамнуев // Сибир. юрид. вестн. – 2003. – № 1. – С. 17–21.
719. Хангельдыев, Б.Б. Публично-правовое обеспечение рыночной экономики / Б.Б. Хангельдыев // Государство и право. – 1998. – № 8. – С. 26. – Публ. под общ. загл. «Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы» (по материалам «Лазаревских чтений»).
720. Хорьков, В.Н. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных комиссиях: нужны коррективы / В.Н. Хорьков // Адм. право и процесс. – 2006. – № 3. – С. 43–46.
721. Чайка, Ю.Я. Министерство юстиции и российская государственность – понятия неразделимые / Ю. Чайка // Хозяйство и право. – 2002. – № 9. – С. 3–13.

722. Чаплина, А.Н. Управление потребительским рынком в региональной экономике / А.Н. Чаплина // Проблемы современной экономики. – 2008. – № 2. – С. 118–121.

723. Чельшев, М.Ю. Закон РФ «О защите прав потребителей»: необходимость совершенствования отдельных положений / М.Ю. Чельшев // Юрид. мир. – 2009. – № 2. – С. 38–42.

724. Чельшев, М.Ю. О формировании концепции развития законодательства о защите прав потребителей / М.Ю. Чельшев // Сфера услуг: гражданско-правовое регулирование : сб. ст. / под ред. Е.А. Суханова, Л.В. Санниковой. – М., 2011. – С. 47–78.

725. Чемакин, И.М. Общественные спортивные организации в системе субъектов административного права / И.М. Чемакин // Субъекты советского административного права : межвуз. сб. науч. тр. / [отв. ред. Д.Н. Бахрах]. – Свердловск, 1985. – С. 62–68.

726. Шерстобитов, А.Е. Гражданский кодекс Российской Федерации и законодательство о защите прав потребителей о договорах с участием потребителей / А.Е. Шерстобитов // Актуальные вопросы государства и права в Российской Федерации и в Республике Македонии : сб. науч. ст. / отв. ред. А.Е. Шерстобитов. – М. : Статут, 2006. – Вып. 1. – С. 296–315.

727. Шерстобитов, А.Е. Юридические гарантии охраны прав потребителей в договорных отношениях / А.Е. Шерстобитов // Сфера услуг: гражданско-правовое регулирование : сб. ст. / под ред. Е.А. Суханова, Л.В. Санниковой. – М., 2011. – С. 29–46.

728. Шкатулла, В.И. Право на образование / В.И. Шкатулла // Государство и право. – 1997. – № 7. – С. 5–11.

729. Щенникова, Л.В. Услуги как категория гражданского права / Л.В. Щенникова // Сфера услуг: гражданско-правовое регулирование : сб. ст. / под ред. Е.А. Суханова, Л.В. Санниковой. – М., 2011. – С. 79–87.

730. Яковлев В.Ф. О функциях гражданского права // Российское право: образование, практика, наука. – 2011. – № 6 (77). – С. 38–42.

731. Якушев, В.С. О понятии правового института / В.С. Якушев // Правоведение. – 1970. – № 6. – С. 61–67.

732. Ялбулганов, А.А. Зарождение государственного контроля в России во второй половине XVII–XVIII вв. : (ист.-правовое исслед.) / А.А. Ялбулганов // Государство и право. – 2001. – № 10. – С. 89–97.

733. Яни, П. Бланкетные «экономические» статьи уголовного закона / П. Яни // Рос. юстиция. – 1995. – № 11. – С. 46–47.

734. Ярков, В.В. Групповой иск: краткий комментарий главы 28.2 КоАП РФ / В.В. Ярков // Вестн. Высш. арбитраж. суда РФ. – 2010. – № 9. – С. 6–9.

735. Ярцев, А.А. Земство в зеркале административной юстиции дореволюционной России: источники для изучения / А.А. Ярцев // Рос. юстиция. – 2011. – № 10. – С. 46–49.

Диссертации и авторефераты диссертаций

736. Аксенов, И.А. Конституционно-правовые аспекты экономической безопасности Российской Федерации и роль органов внутренних дел в ее обеспечении : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Аксенов Игорь Александрович. – М., 2000. – 237 с.

737. Алексеев, С.В. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Алексеев Сергей Викторович. – М., 2005. – 480 с.

738. Баринов, Н.А. Гражданско-правовые проблемы удовлетворения имущественных потребностей советских граждан : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / Баринов Николай Алексеевич. – Саратов, 1987. – 396 с.

739. Бекетов, О.И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исслед. : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Бекетов Олег Иванович. – Омск, 2010 – 319 с.

740. Белых, В.С. Гражданско-правовое обеспечение качества продукции (работ, услуг) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / Белых Владимир Сергеевич. – Екатеринбург, 1994. – 307 с.

741. Берекет, В.М. Административно-правовое регулирование игорного бизнеса : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Берекет Виктор Максимович. – СПб., 1998. – 250 с.

742. Глущенко, П.П. Конституционные права и свободы граждан в Российской Федерации: теоретические и организационно-практические вопросы социально-правовой защиты : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Глущенко Петр Петрович. – СПб., 1998. – 378 с.

743. Данилов, В.В. Защита прав потребителя в системе конституционных прав человека в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Данилов Валерий Владимирович. – М., 2009. – 23 с.

744. Дзейтов, С.А. Государство и правовое регулирование отношений в области недропользования : (теоретико-правовой анализ) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Дзейтов Султангирей Асхабович. – СПб., 1998. – 17 с.

745. Ерошок, А.Ю. Государственное регулирование рекламного рынка Российской Федерации: теоретико-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.13 / Ерошок Алексей Юрьевич. – М., 1999. – 178 с.

746. Захаров, А.Ю. Уголовная ответственность за преступления на потребительском рынке : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Захаров Алексей Юрьевич. – М., 2006. – 195 с.

747. Зыкова, Е.А. Мониторинг влияния теневой экономики на хозяйственный комплекс региона : дис. ... канд. юрид. наук : 08.00.05 / Зыкова Елена Андреевна. – Екатеринбург, 2005. – 145 с.

748. Игнатъева, С.В. Государственное регулирование предпринимательской деятельности в России : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Игнатъева Светлана Викторовна. – СПб., 1996. – 310 с.

749. Кабалкин, А.Ю. Проблемы гражданско-правового регулирования отношений в сфере обслуживания : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / Кабалкин Александр Юрьевич. – М., 1974. – 36 с.

750. Катъис, М.А. Административная ответственность за нарушения законодательства о защите прав потребителей : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Катъис Мария Александровна. – М., 2001. – 181 с.

751. Ким, Е.В. Административно-правовое регулирование отношений в сфере потребительского рынка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Ким Елена Витальевна. – Хабаровск, 2005. – 23 с.

752. Кирюшкина, И.В. Правовой статус потребителя и его реализация в гражданском праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Кирюшкина Ирина Викторовна. – Барнаул, 2004. – 215 с.

753. Коробова, Е.А. Законные интересы личности в конституционном праве Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Коробова Елена Артуровна. – Челябинск, 2005. – 26 с.

754. Кривошеев, И.В. Правовое регулирования страхования в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Кривошеев Игорь Вячеславович. – Екатеринбург, 2000. – 201 с.

755. Кролис, Л.Ю. Административная ответственность за нарушение налогового законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Кролис Людмила Юрьевна. – Екатеринбург, 1996. – 18 с.

756. Кузнецов, С.А. Уголовно-правовая защита продовольственной безопасности (по материалам города Москвы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Кузнецов Сергей Александрович. – М., 2007. – 25 с.

757. Кузнецова, О.Б. Правовое регулирования отношений, возникших в области рекламы : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Кузнецова Ольга Борисовна. – М., 1999. – 228 с.

758. Левицкий, В.Б. Правовое положение граждан-потребителей по действующему российскому законодательству. (Проблемы совершенствования) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Левицкий Владимир Богданович. – М., 2001. – 232 с.

759. Лысенко, В.В. Полиция дореволюционной России и противоправные проявления в области общественной нравственности: (теорет. и историко-правовой анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Лысенко Валерий Владимирович. – СПб., 1998. – 396 с.

760. Лысенко, О.Л. История кодификации торгового права Германии в XIX в. : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Лысенко Ольга Леонидовна. – М., 1997. – 146 с.

761. Мазаев, В.Д. Конституционные основы публичной собственности в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Мазаев Владимир Дмитриевич. – М., 2004. – 353 с.

762. Майорова, Е.Н. Конституционные основы экономической безопасности в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Майорова Елена Николаевна. – Челябинск, 2004. – 223 с.

763. Мамонов, В.В. Конституционные основы национальной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Мамонов Вадим Васильевич. – Саратов, 2004. – 50 с.

764. Мартынов, А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Мартынов Алексей Владимирович. – Воронеж, 2011. – 662 с.

765. Мартынов, А.В. Организационные и правовые вопросы обеспечения промышленной безопасности в Российской Федерации органами федерального горного и промышленного надзора России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Мартынов Алексей Владимирович. – Н. Новгород, 2002. – 24 с.

766. Мартынов, А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография / А.В. Мартынов; под ред. Ю.Н. Старилова. -М. : Юнити-ДАана: Закон и право, 2010. – 183 с.

767. Мартынова, Я.Н. Административный надзор в сфере потребительского рынка Российской Федерации : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Мартынова Яна Николаевна. – Тюмень, 2014. – 25 с.

768. Новокшенов, К.А. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности и административная деятельность ОВД: соотношение и совершенствования форм, методов, компетенции, функций, взаимодействия : (на материалах исследования работы подразделений БППР и ИАЗ) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Новокшенов Константин Анатольевич. – Челябинск, 2004. – 231 с.

769. Омелехина, Н.В. Организационно-правовые вопросы управления торговлей (по материалам Западной Сибири) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Омелехина Наталья Владимировна. – Томск, 1998. – 312 с.

770. Очердько, В.П. Государственно-правовое регулирование безопасности предпринимательства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Очердько Виктор Пантелевич. – СПб., 1998. – 49 с.

771. Пантелеев, В.Ю. Потребительский рынок в Российской Федерации: административно-правовое регулирование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Пантелеев Вадим Юрьевич. – СПб., 1999. – 221 с.

772. Першин, М.В. Частноправовой интерес: понятие, правообразование, реализация : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Першин Михаил Викторович. – Н. Новгород, 2004. – 24 с.

773. Погосян, Т.Ю. Преступления в сфере торговли: история и современность : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Погосян Татьяна Юрьевна. – Екатеринбург, 2000. – 447 с.

774. Покозий, В.В. Применение органами внутренних дел (милиции) административно-правовых мер борьбы с нарушениями законодательства о предпринимательской деятельности граждан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Покозий Василий Викторович. – М., 1992. – 24 с.

775. Резина, Н.А. Государственный контроль и надзор в сфере потребительского рынка : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Резина Наталья Анатольевна. – Омск, 2003. – 205 с.

776. Ростанец В.Г. Регулирование развития отраслей потребительского рынка региона в условиях переходной экономики : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.05 / Ростанец Виктор Григорьевич. – М., 2000. – 285 с.

777. Семякин, М.Н. Гражданско-правовые формы управления качеством продукции в системе хозяйственного механизма : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / Семякин Михаил Николаевич. – Свердловск, 1991. – 442 с.

778. Соловей, Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Соловей Юрий Петрович. – М., 1993. – 387 с.

779. Стариков, Ю. Н. Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: Сборник избранных научных трудов / Ю. Н. Стариков ; Воронежский государственный университет. - Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2010. - 640 с.

780. Таскаев, Н.Н. Организационно-правовые вопросы деятельности милиции общественной безопасности по борьбе с административными правонарушениями на потребительском рынке : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02/ Таскаев Николай Николаевич. – СПб., 1999. – 19 с.

781. Теплухин, В.В. Административно-правовое регулирование торговли и функций органов внутренних дел (милиции) по обеспечению соблюдения правил торговли : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Теплухин Владимир Вениаминович. – М., 1999. – 156 с.

782. Хаманева, Н.Ю. Защита прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Хаманева Наталия Юрьевна. – М., 1997. – 363 с.

783. Царева, Г.Б. Административно-правовая деятельность милиции общественной безопасности по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Царева Галина Борисовна. – М., 2003. – 23 с.

784. Чельшев, М.Ю. Система межотраслевых связей гражданского права: цивилистическое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / Чельшев Михаил Юрьевич. – Казань, 2008. – 501 с.

785. Ченцов, Н.В. Защита государственных интересов в гражданском судопроизводстве : (теорет. проблемы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / Ченцов Николай Васильевич. – М., 1990. – 25 с.

786. Чернова, О.А. Административно-правовая организация государственного регулирования качества продовольственных товаров : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Чернова Ольга Анатольевна. – Хабаровск, 2002. – 230 с.

787. Ширяев, В.М. Проблемы уголовно-правовой ответственности за вымогательство незаконного вознаграждения от граждан и нарушение правил торговли : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Ширяев Владимир Михайлович. – Свердловск, 1985. – 16 с.

Иностраные источники

788. ABA Guide to Consumer Law [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.americanbar.org/groups/public_education/resources/law_issues_for_consumers/books_consumer_home.html . – (дата обращения: 29.10.2013).

789. Bürgerliches Gesetzbuch. §13, 75. Aufl. – Muenchen : Verlag C.H. Beck, 2015.

790. Carter, C.L. Consumer protection in States. A 50-State Report on Unfair and Deceptive Acts and Practices Statutes [Электронный ресурс] / Carolyn L. Carter ; National Consumer Law Center Inc. – 2009, Febr. – 32 p. – Режим доступа: http://www.nclc.org/images/pdf/udap/report_50_states.pdf . – (дата обращения: 20.10.2013).

791. Code de la consommation [Электронный ресурс], version consolidee au 1 novemder 2015. – Режим доступа: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006069565> . – (дата обращения: 15.11.2015).

792. Consumer Protection guide: prepared by the Michigan legislature [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legislature.mi.gov/Publications/ConsumerProtection.pdf> . – (дата обращения: 29.10.2015).

793. Council Directive 90/314/EEC of 13 June 1990 on package travel, package holidays and package tours [Электронный ресурс] // Official Journal of the European Communities. – 1990. – 23 June. – L 158. – P. 59–64. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31990L0314&from=EN> . – (дата обращения: 29.10.2013).

794. Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) № 2006/2004 of the European Parliament and of the Council (Unfair Commercial Practices Directive) [Электронный ре-

сурс] // Official Journal of the European Union. – 2005. – 11 June. – L 149. – P. 22–39. – Режим доступа: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=199618 . – (дата обращения: 29.10.2013).

795. Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 on the application of patients' rights in cross-border healthcare [Электронный ресурс] // Official Journal of the European Union. – 2011. – 4 Apr. – L 88. – P. 45–65. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0024&from=EN> . – (дата обращения: 29.10.2013).

796. Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council Text with EEA relevance [Электронный ресурс] // Official Journal of the European Union. – 2011. – 22 Nov. – L 304. – P. 64–88. Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0064:0088:EN:PDF> . – (дата обращения: 29.10.2013).

797. Grundgesetz. Art. 2 Abs. 2, 62. Aufl. – Muenchen : Verlag C.H. Beck, 2014.

798. Grundgesetz. Art. 20 Abs. 1, 62. Aufl. – Muenchen : Verlag C.H. Beck, 2014.

799. Grundgesetz. Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG, 62. Aufl. – Muenchen : Verlag C.H. Beck, 2014.

800. Hippel, E. von. Verbraucherschutz / von Eike von Hippel. – 3. Aufl. – Tubingen : Mohr Siebeck Verlag, 1986. – XVII, 499 S.

801. Hondius E. The Notion of Consumer: European Union versus Member States / Ewoud Hondius // Sydney Law Review. – 2006. – Vol. 28, № 1. – P. 89–98.

802. Kerper H.B. Introduction to the Criminal justice system / by Hazel B. Kerper, as rev. by Jerold H. Israel. – St. Paul : West Pub. Co., 1979. – XIV, 531 p.

803. LAMY Droit Economique. – Wolters Kluwer, 2013.

804. Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (LMBG). – Muenchen : Verlag C.H. Beck, 2003.

805. Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB). – Muenchen : Verlag C.H. Beck, 2013.

806. Michigan Consumer Protection guide [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.michbar.org/generalinfo/libraries/consumerprotect.cfm> . – (дата обращения: 29.10.2013).

807. Müller. R., Wabnitz, H.-B., Wirtschaftskriminalität: Eine Darstellung der typischen Erscheinungsformen mit praktischen Hinweisen zur Bekämpfung / von Rudolf Müller und Heinz-Bernd Wabnitz. – 2. Aufl. – München : C.H. Beck, 1986. – XVIII, 237 S.

808. Rosenbloom D.H., Schwartz R.D. (eds.) Handbook of Regulation and Administrative Law / edited by David H. Rosenbloom, Richard D. Schwartz. – New York ; Basel ; Hong Kong : Marcel Dekker, Inc., 1994. – 585 p.

809. Shafritz J.M. The Facts of File Dictionary of Public Administration / Jay M. Shafritz. – New York : Facts on File, 1985. – 610 p.

810. Smith M.B., Blacksley M.R. International Trade Language. Distributed by United States Information Service Embassy of the United States of America / Mike B. Smith, Merritt R. Blacksley. – Vienna : Produced by USIA Regional Program Office.

811. Strafgesetzbuch, § 263a, 52 Aufl. – München : Verlag C.H. Beck, 2014.

812. The American Bar Association (ABA) Guide to Consumer Law [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/publiced/practical/books/consumer/front.authcheckdam.pdf> . – (дата обращения: 29.10.2013).

813. Verordnung (EG) Nr. 178/2002 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit // Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. – 2002. – L 31, 01 Febr. – S. 1–24. – Режим доступа: http://www.bfr.bund.de/cm/343/2002_178_de_efs.pdf . – (дата обращения: 29.10.2013).

814. Wade E.C.S., Bradley A.W. Constitutional and Administrative Law / by A.W. Bradley and K.D. Ewing ; with T. St. J.N. Bates. – 11th ed. – London ; New York : Longman, 1993. – XLIX, 782 p.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Таблица. Количество выявленных преступлений и правонарушений по статистике Главного информационно-аналитического центра Министерства внутренних дел РФ в период с 2000 г. по 2011 г.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Обман потребителей (ст. 200 УК РФ)		92169	80890	69148								
ст. 200, в т.ч. ПР		58507	58717	55725								
Производ., хран., перевоз. либо сбыт товаров и прод., вып. раб. или оказ. услуг, не отвеч. треб. безопасности (ст. 238 УК РФ)												
159 Мошенничество (ст. 159 УК РФ)	47354	45712	45401	53989	69410	79377	94050	101538	106642	105040	71924	57941
159, в т.ч. ПР			10274	13017	19560	23159	28340	31783	37694	36134	24252	15710
Дела окончены расследованием либо разрешены по преступлениям, которые находились в производстве в отчетном периоде (ст. 159 УК РФ)			35998	40140	53175	58438	69438	77745	82086	74849	54810	
Нарушение порядка ценообразования (ст. 14.6 КоАП РФ)	47354	45712	45401	53989	69410	79377	94050	101538	106642	105040	93501	
Обман потребителей (ст. 14.7 КоАП)			45548	47148	41296	37497	36579	36216	35215	24763	22120	
Количество постановлений о наложении административного штрафа (ст. 14.7 КоАП)									12710	7466	4092	
Количество выявленных нарушений по продаже товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением требований технических регламентов и санитарных правил (ст. 14.4 КоАП РФ), единиц		29691	354814	417388	423487	369255	341492	339867	313876	202112		
Количество выявленных нарушений санитарно-эпидемиологических требований к организации питания населения (ст. 6.6 КоАП РФ), единица				15902	15902	15902	15902	15902	15902	15902	16052	
Нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав (ст. 7.12 КоАП)			1582	3011	5917	7941	11265	12972	11870	12311	12072	
Незаконное использование товарного знака (ст. 14.10 КоАП)			1596	1679	1466	2403	3085	3992	4955	6771	8813	
Незаконное использование товарного знака (ст. 180 УК РФ)	468	331	307	373	349	486	858	910	556	508	456	
Количество выявленного незаконного производства и оборота алкогольной продукции, литр				94100520	157071480	121428360	138752160	107004120	63210600	89571000	40499160	
Количество забракованных продовольственных товаров в сортности, в % от общего объема проинспектированных товаров	31	31	23	24	25	11	24	20	18	21	23	
Количество забракованных непродовольственных товаров в сортности, в % от общего объема проинспектированных тов.	38	34	34	39	40	31	32	23	37	36	33	

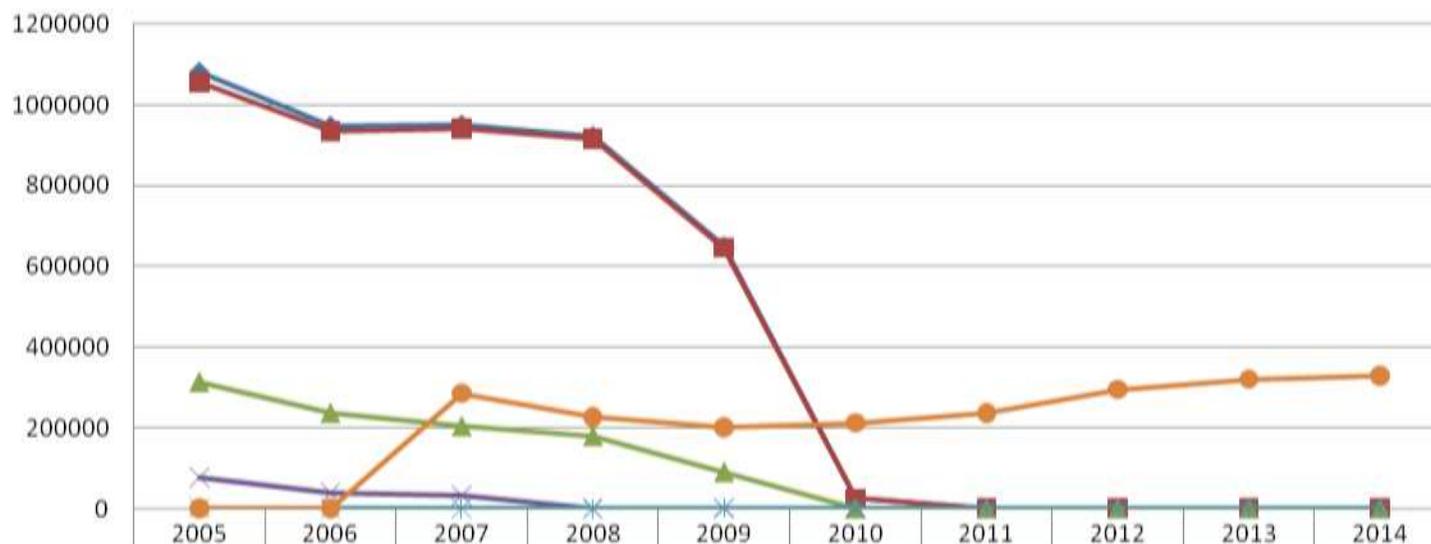
Приложение 2

Таблица. Результаты рассмотрения дел об административных правонарушениях федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями в период с 2007 по 2014 года.

№ п/п	Статья	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	Продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг с нарушением санитарных правил или без сертификата соответствия (декларации о соответствии), удостоверяющего (удостоверяющий) безопасность таких товаров, работ и услуг для жизни и здоровья людей, ч. 2 ст. 14.4	26627	25346	21682	7998	3204	367	6900	5500
2	Нарушение порядка ценообразования, ст. 14.6	126	114	328	656	556	898	58800	57900
3	Обман потребителей, ст. 14.7	313	254	205	113	68	63	0	0
4	Нарушение иных прав потребителей, ст. 14.8	62	65	51	48	72	46	0	0
5	Нарушение правил продажи отдельных видов товаров, ст. 14.15	1468	886	692	369	263	397	0	0
6	Нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, ст. 14.16	9187	8499	6862	5454	6905	19561	16600	10100
7	Незаконное производство, поставка или закупка этилового спирта, ч. 1,3,4 ст. 17.17	19	12	4	6	9	14	0	0
8	Использование этилового спирта, произведенного из непищевого сырья, и спиртосодержащей продукции для приготовления алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции, ст. 14.18	5	1	3	0	3	1	0	0
9	Результаты рассмотрения дел об административных правонарушениях, касательно защиты прав потребителей	37807	35177	29827	14644	11080	21347	82300	73500

Статистические данные представлены на основании обзоров деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 года Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации.

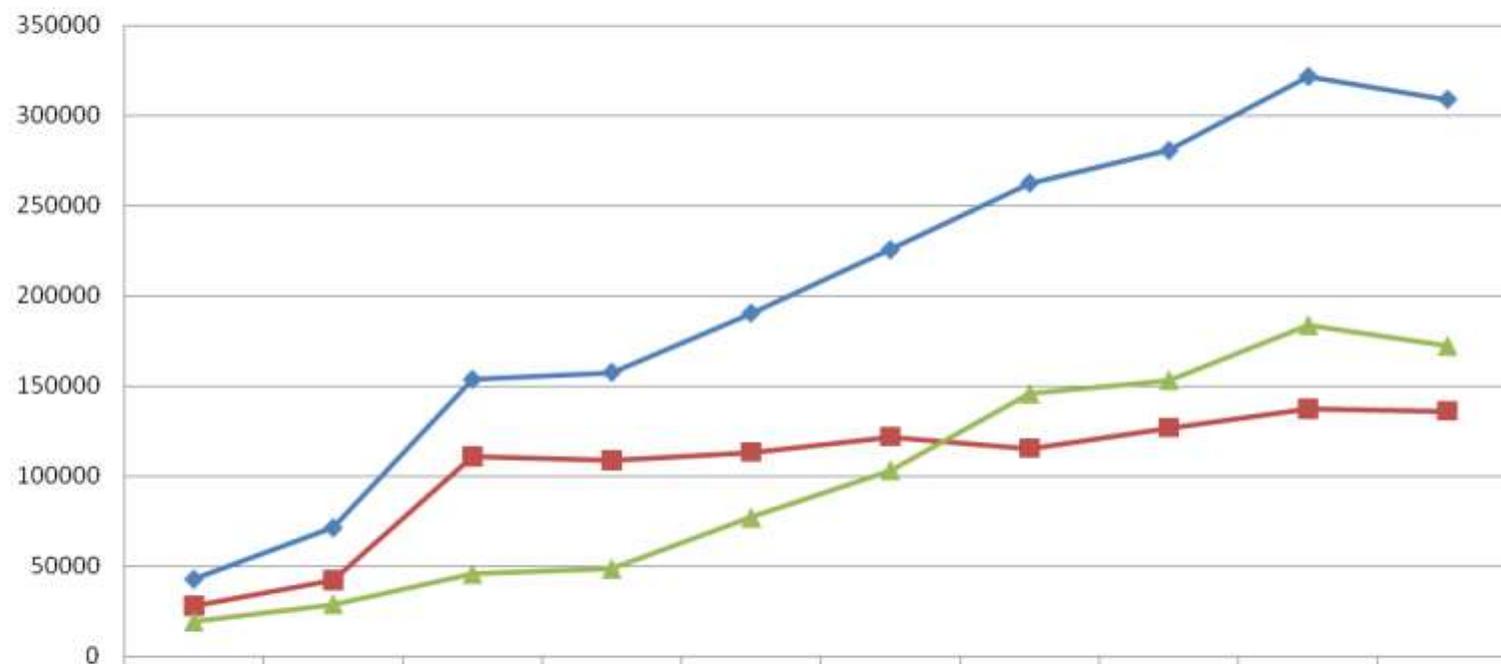
Количество административных правонарушений, выявленных органами внутренних дел России и их подразделениями и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в области предпринимательской деятельности по ст. ст. 14.1 - 14.25 КоАП РФ в период с 2005 года по 2014 год



◆ Количество выявленных административных правонарушений	1080744	947216	950299	922348	649439	24192	0	0	0	0
■ милицией общественной безопасности	1055164	934005	940266	913803	645256	23924	0	0	0	0
▲ участковыми уполномоченными	313268	236508	203661	179425	90636	0	0	0	0	0
× ППС	78178	38456	33544	0	0	0	0	0	0	0
✦ дежурной частью	2576	1294	1204	341	2398	2040	0	0	0	0
● Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека	0	0	286483	227046	201126	212770	235806	296037	320778	329831

Статистические данные представлены на основании сведений об административной практике органов внутренних дел РФ за 2005 г., 2006 г., 2007 г., 2008 г., 2009 г. главного информационно-аналитического центра Министерства внутренних дел РФ, а так же государственных докладов «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2013 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2014 году».

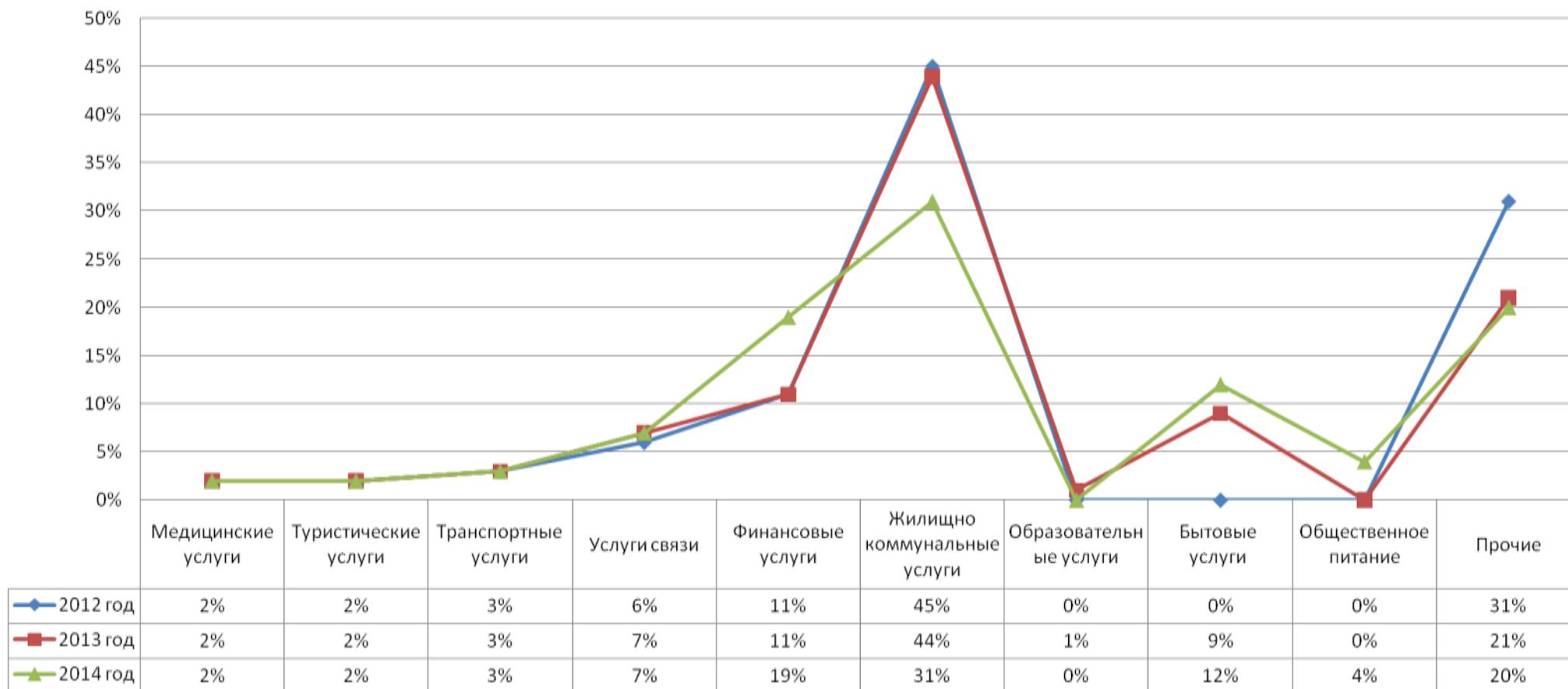
Динамика обращений граждан в Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и её территориальные органы по вопросам защиты прав потребителей в период с 2005 года по 2014 год



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Количество обращений, всего	42711	71156	153568	157472	190375	225531	262543	280587	321665	308902
В сфере розничной торговли	28005	42275	111000	108808	113425	122154	115592	127127	137615	136475
В сфере предоставления услуг (работ) и прочее	19206	28881	45689	48664	76950	103377	145946	153460	184050	172427

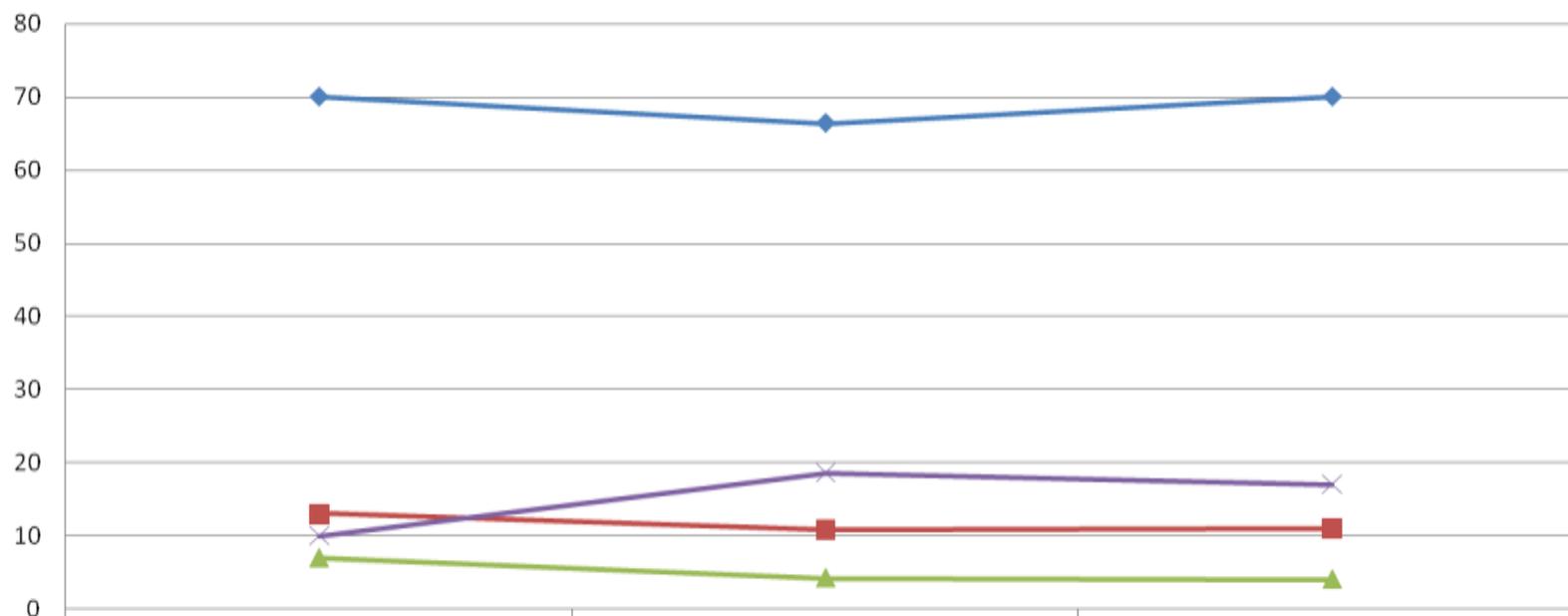
Статистические данные представлены из государственных докладов «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2013 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2014 году».

Структура обращений граждан (потребителей) на нарушения прав потребителей в отдельных сферах платных услуг за период с 2012 по 2014 гг.



Статистические данные представлены из государственных докладов «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2013 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2014 году».

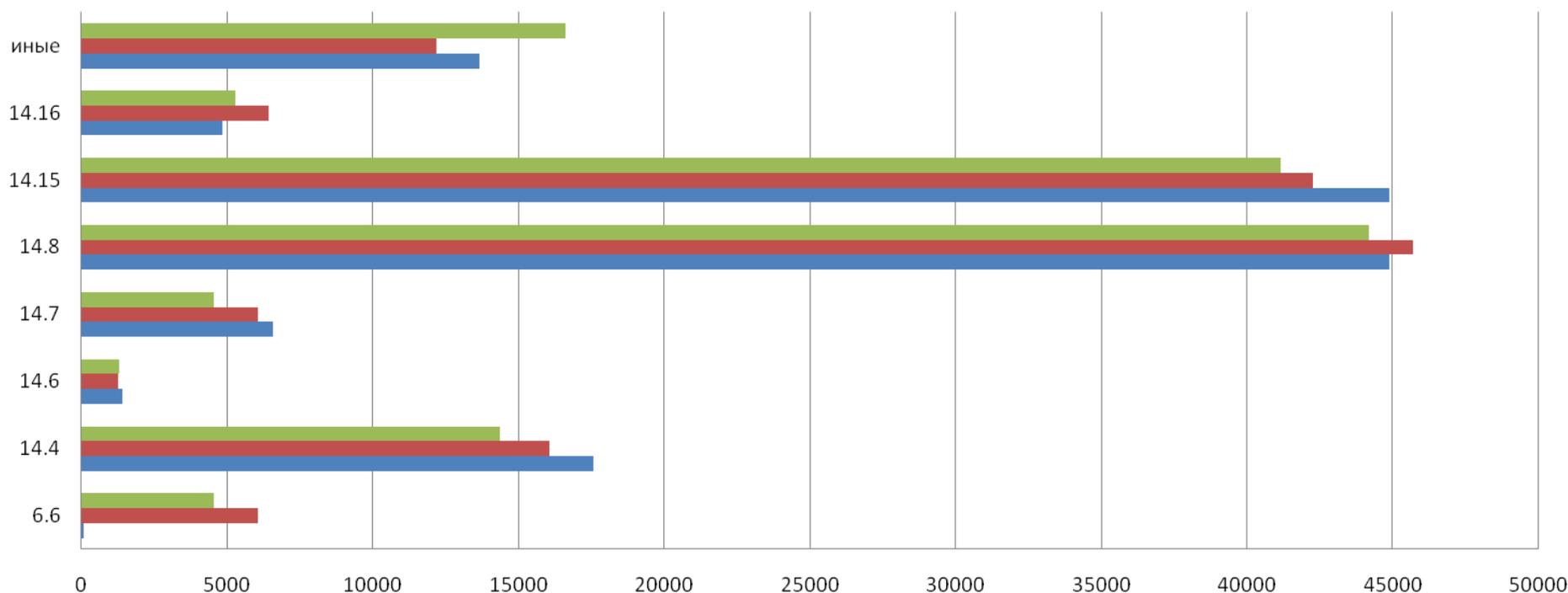
**Результаты рассмотрения обращений Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека
в период с 2012 г. по 2014 г. (%)**



	2012 год	2013 год	2014 год
◆ Дано разъяснений	70	66,4	70
■ Проведено проверок	13	10,8	11
▲ Возбуждено административных дел	7	4,2	4
× Направлено по подведомственности	10	18,6	17

Статистические данные представлены из государственных докладов «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2013 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2014 году».

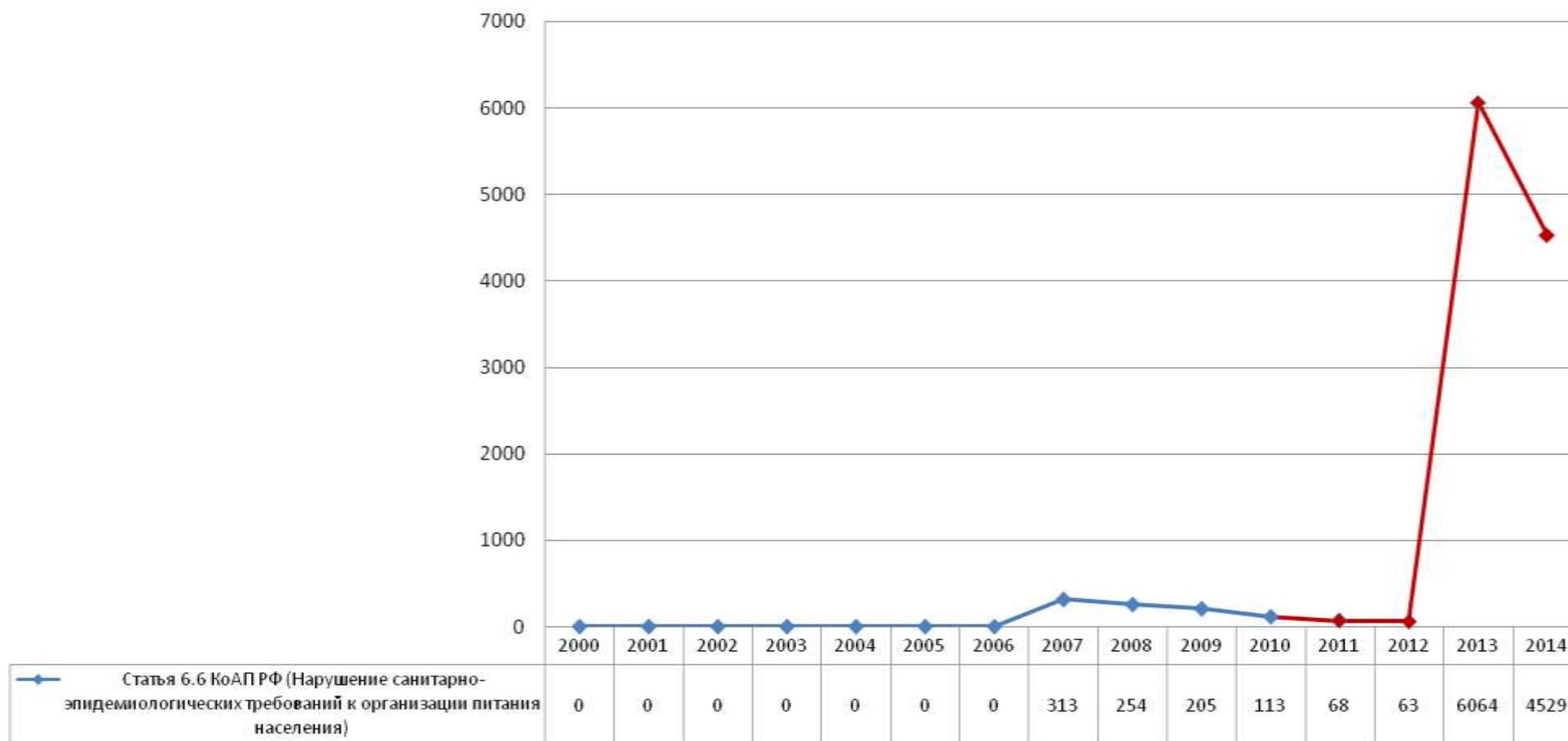
Количество административных правонарушений, выявленных Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в период с 2012 года по 2014 год по ст. ст. 6.6, 14.4, 14.6, 14.7, 14.8, 14.15, 14.16 и иным.



	6.6	14.4	14.6	14.7	14.8	14.15	14.16	иные
■ 2014 год	4529	14382	1277	4529	44190	41159	5285	16631
■ 2013 год	6064	16071	1247	6064	45711	42269	6415	12200
■ 2012 год	63	17580	1421	6575	44899	44921	4846	13670

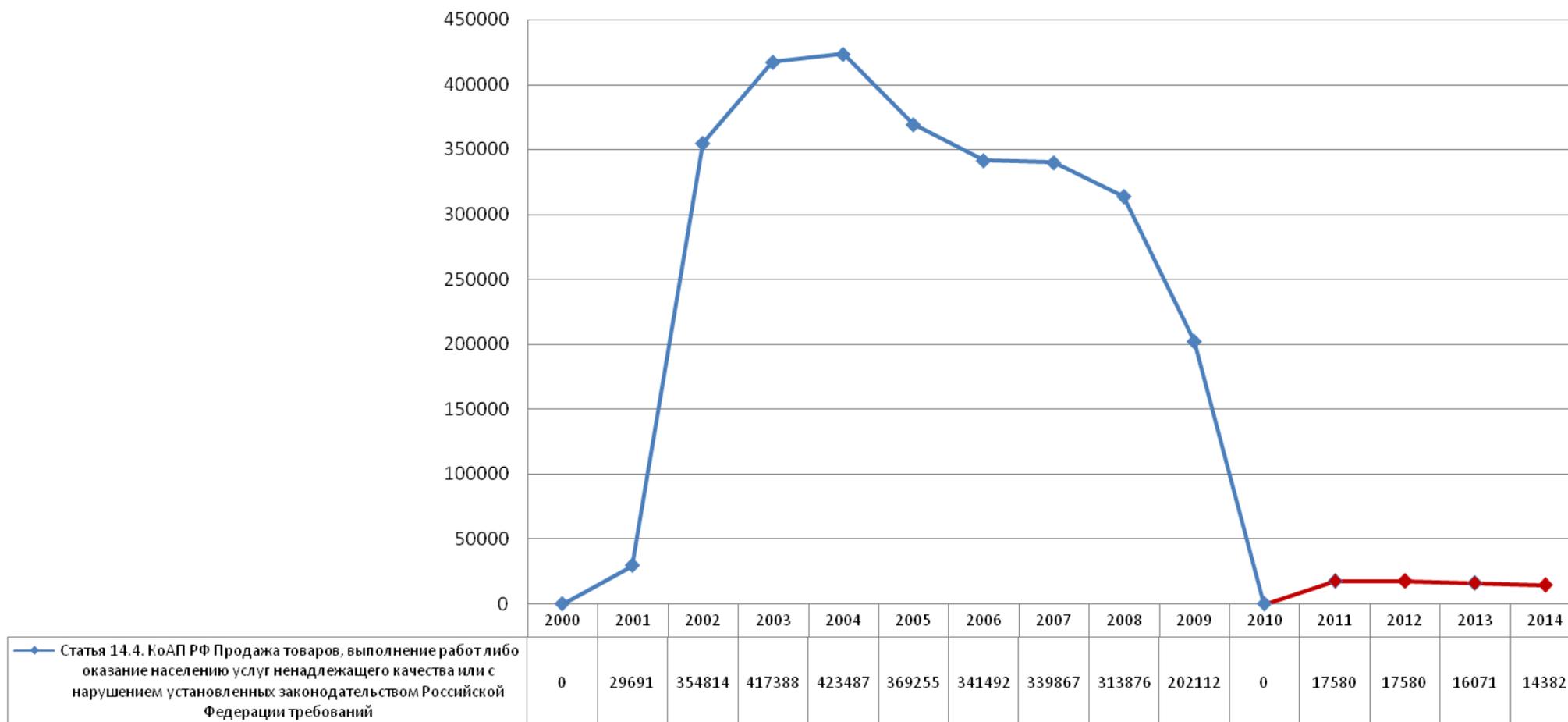
Статистические данные представлены из государственных докладов «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2013 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2014 году».

Количество правонарушений, выявленных в период с 2000 г. по 2014 г. органами внутренних дел (2010 г.) и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (с 2011 г.) по ст. 6.6 КоАП РФ «Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к организации питания населения»



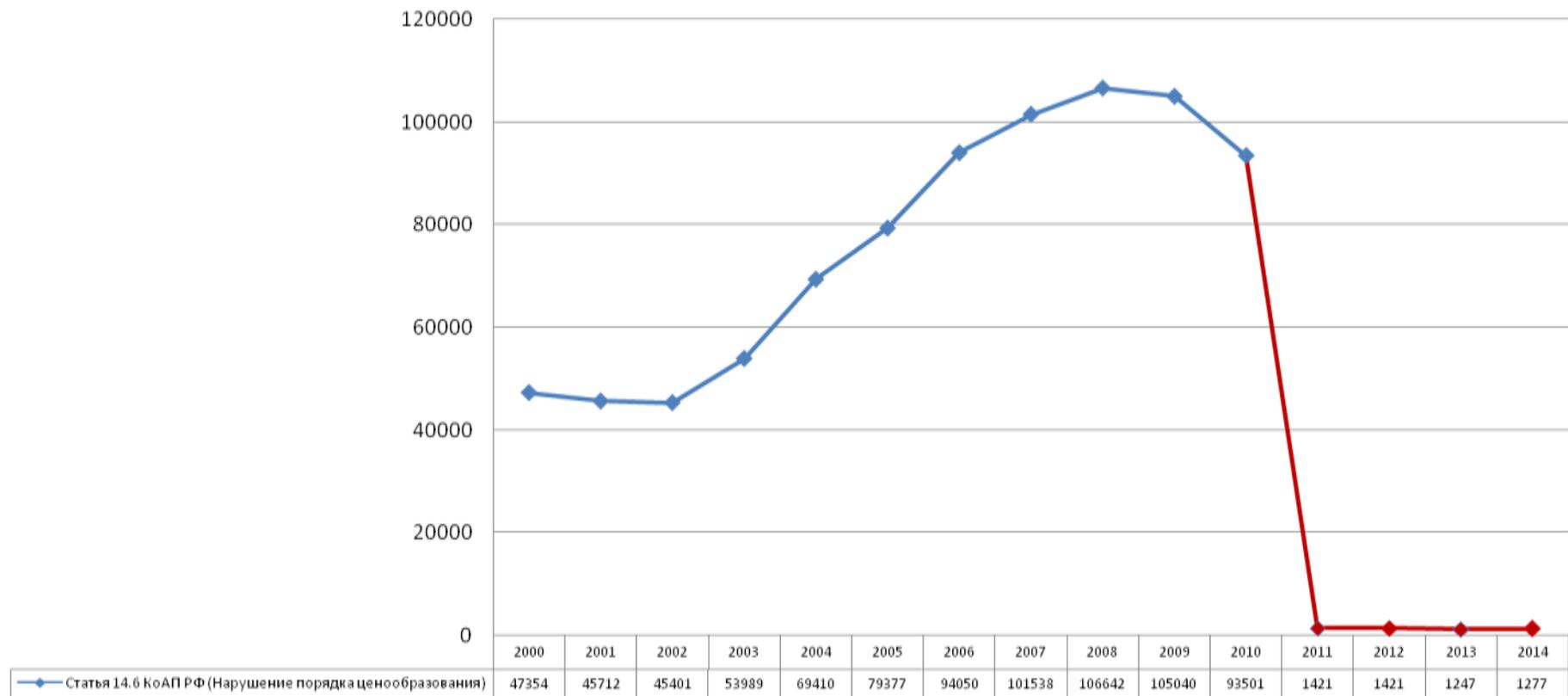
Статистические данные представлены на основании сведений Департамента охраны общественного порядка Министерства внутренних дел России, государственных докладов «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2013 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2014 году».

Количество правонарушений, выявленных в период с 2000 г. по 2014 г. органами внутренних дел России (до 2010 г.) и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (с 2011 г.) по ст. 14.4 КоАП РФ «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований»



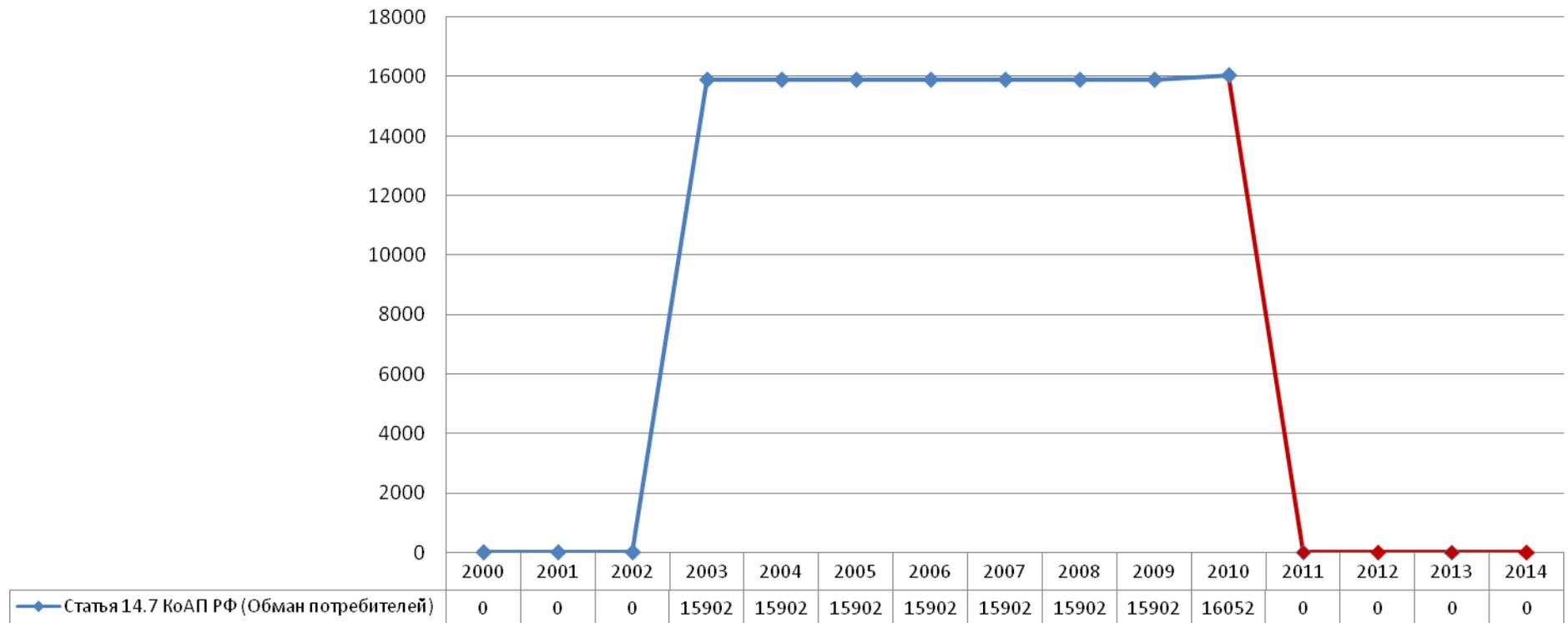
Статистические данные представлены на основании сведений Департамента охраны общественного порядка Министерства внутренних дел России, государственных докладов «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2013 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2014 году».

Количество правонарушений, выявленных в период с 2000 г. по 2014 г. органами внутренних дел России (до 2010 г.) и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (с 2011 г.) по ст. 14.6 КоАП РФ «Нарушение порядка ценообразования»



Статистические данные представлены на основании сведений Департамента охраны общественного порядка Министерства внутренних дел России, государственных докладов «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2013 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2014 году».

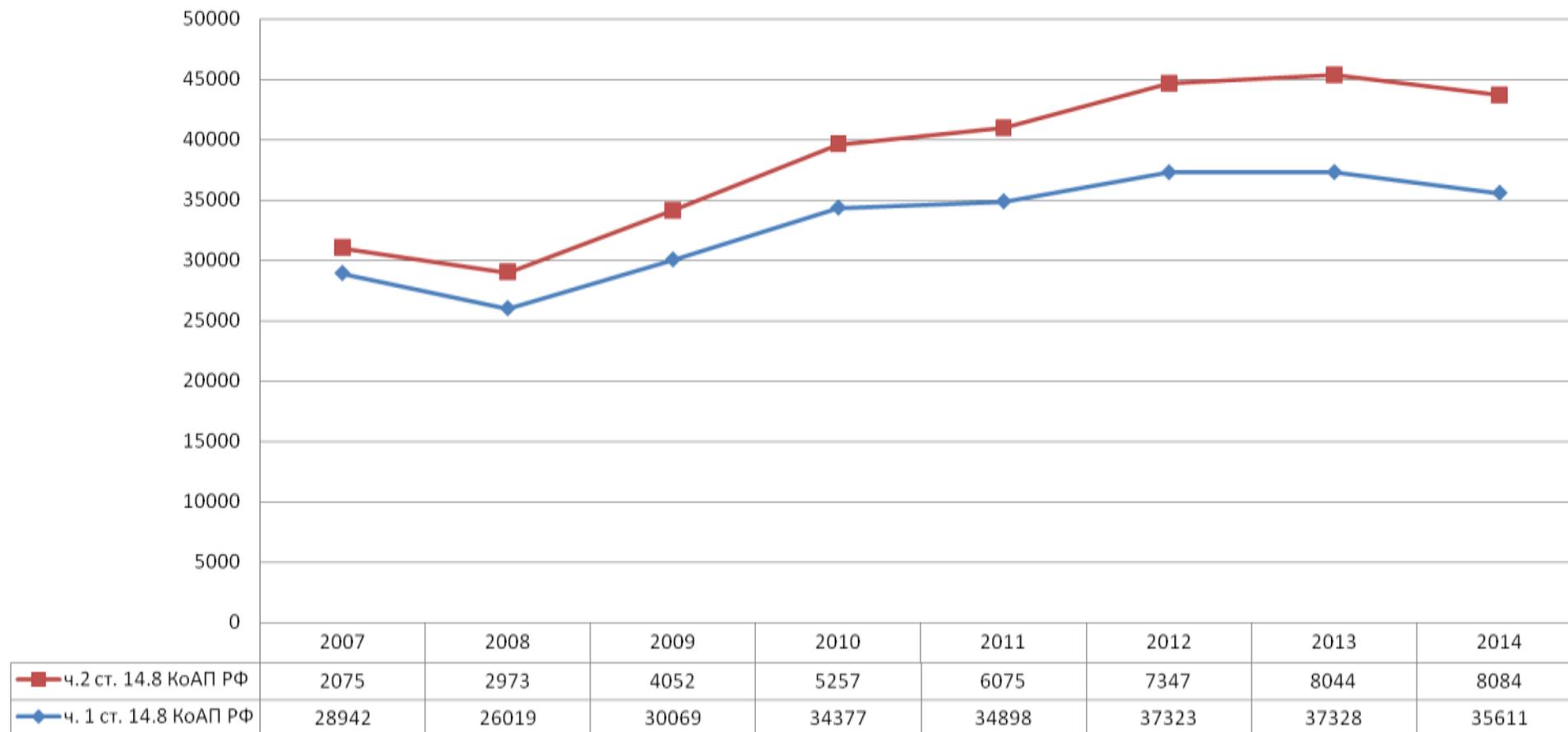
Количество правонарушений, выявленных в период с 2000 г. по 2014 г. органами внутренних дел (до 2010 г.) и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (с 2011 г.) по ст. 14.7 КоАП РФ «Обман потребителей»



Статистические данные представлены на основании сведений Департамента охраны общественного порядка Министерства внутренних дел России, государственных докладов «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2013 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2014 году».

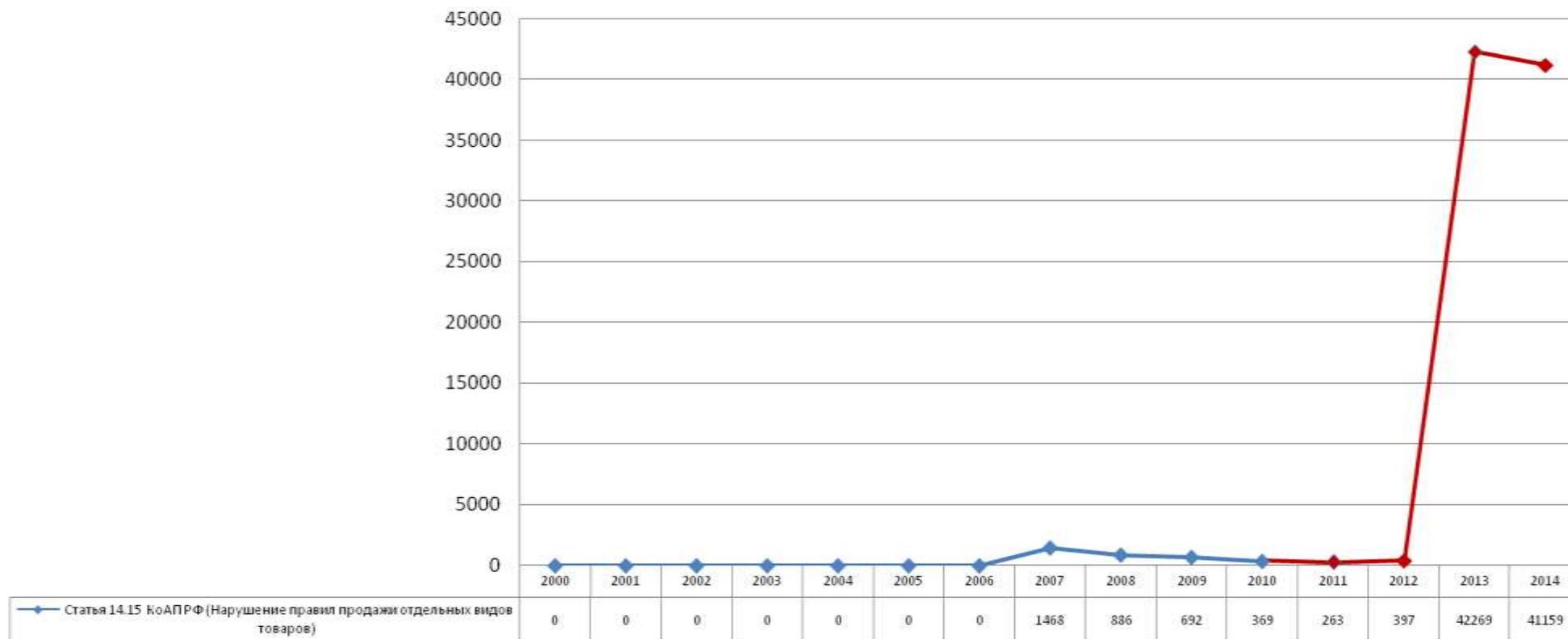
Приложение 12

Количество правонарушений, выявленных в период с 2007 г. по 2014 г. органами внутренних дел России (до 2010 г.) и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (с 2011 г.) по ст. 14.8 КоАП РФ «Нарушение иных прав потребителей»



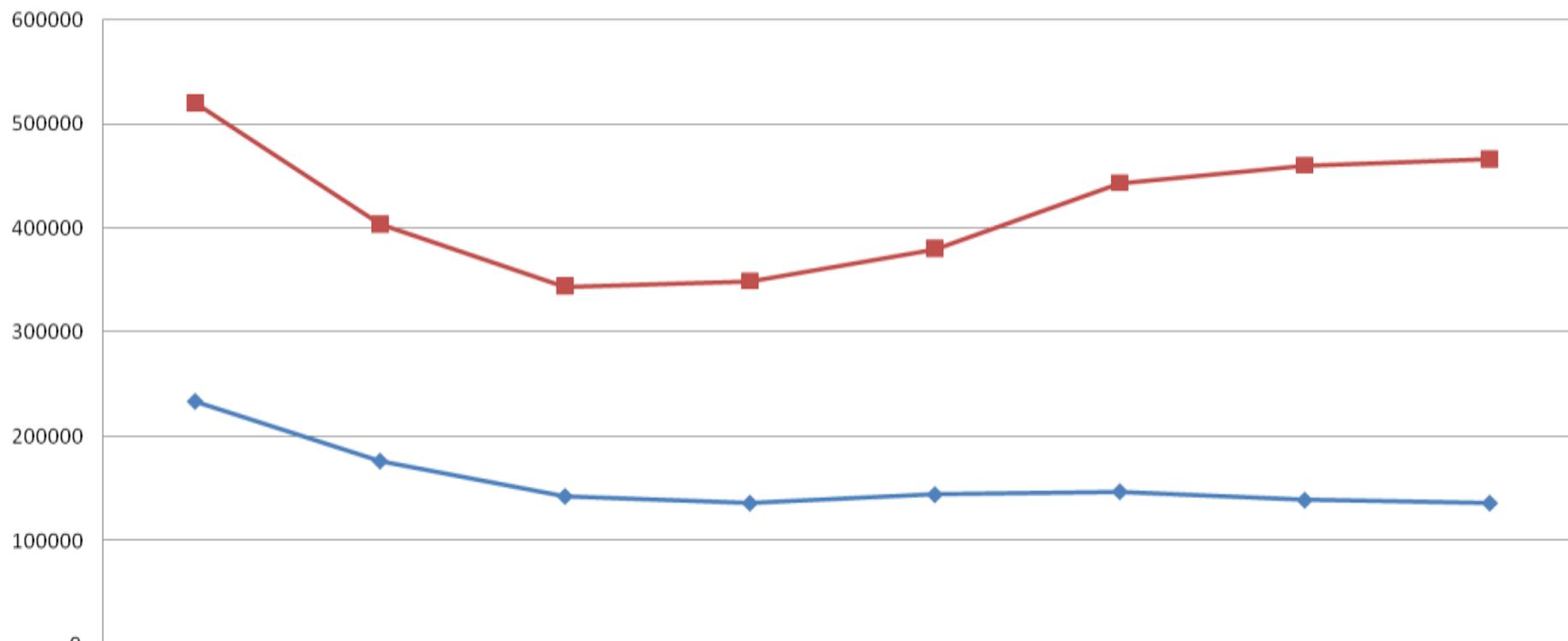
Статистические данные представлены на основании сведений Департамента охраны общественного порядка Министерства внутренних дел России, государственных докладов «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2013 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2014 году».

Количество правонарушений, выявленных в период с 2000 г. по 2014 г. органами внутренних дел России (до 2010 г.) и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (с 2011 г.) по ст. 14.15 КоАП РФ «Нарушение правил продажи отдельных видов товаров»



Статистические данные представлены на основании сведений Департамента охраны общественного порядка Министерства внутренних дел России, государственных докладов «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2013 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2014 году».

**Показатели общего количества проверок и общего количества выявляемых нарушений Закона
«О защите прав потребителей» и иных нормативных правовых актов при осуществлении
федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей**



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Всего нарушений	286483	227046	201126	212770	235806	296037	320778	329831
Всего проверок	233633	176609	142802	136335	144478	147274	139187	136334

Статистические данные представлены на основании сведений Департамента охраны общественного порядка Министерства внутренних дел России, государственных докладов «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2013 году», «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2014 году».

Приложение 15

**Анкетирование жителей Свердловской области
по обеспечению прав, безопасности жизни и здоровья потребителей, без-
опасности и качества товаров, работ и услуг**

Анкета - опрос

Дата заполнения анкеты: «_____» _____ 2015 год

1. Пол потребителя:

- а) Мужской
- б) Женский

2. Возраст потребителя:

- а) от 16-20
- б) от 20 до 30 лет
- в) от 30 до 40 лет
- г) от 40

3. Место проживания:

- а) Город
- б) Сельская местность
- в) Удаленное (труднодоступное) место проживания

4. Образование:

- а) Высшее
- б) Среднее
- в) Начальное

5. Уровень дохода:

- а) Высокий
- б) Средний
- в) Низкий

6. Приобретали ли Вы фальсифицированную продукцию (продовольственные или промышленные товары) либо продукцию ненадлежащего качества? Приобретали ли Вы товары и услуги угрожающие Вашему здоровью и жизни?

- а) Да
- б) Нет
- в) Затрудняюсь с ответом

7. Обращались ли Вы за защитой прав потребителя в соответствующие государственные контрольно-надзорные органы, суд или в общественные организации?

- а) Да

- б) Нет
- в) Затрудняюсь с ответом

8. Знаете ли Вы основные законы, на которые потребители могут опираться при защите своих прав?

- а) Да
- б) Нет
- в) Затрудняюсь с ответом

9. Отвечает ли Закон РФ «О защите прав потребителей» современным требованиям? Что Вы предлагаете нужно внести в Закон, чтобы он полностью отвечал современным требованиям?

- г) Да
- д) Нет
- е) Затрудняюсь с ответом

10. Отвечает ли Кодекс об административных нарушениях Российской Федерации современным требованиям по защите прав потребителей? Что Вы предлагаете внести в Кодекс, чтобы он в полном объеме обеспечивал безопасность жизни и здоровья потребителей, безопасность и качество товаров, работ и услуг?

- а) Да
- б) Нет
- в) Затрудняюсь с ответом

11. Если бы государство гарантировало Вам законного представителя, Вы бы обратились бы в суд?

- а) Да
- б) Нет
- в) Затрудняюсь с ответом

12. Защищали бы Вы свои права самостоятельно, если бы располагали более полной информацией по правам потребителей?

- а) Да
- б) Нет

Спасибо за участие!

Приложение 16

**Результаты опроса жителей Свердловской области
по обеспечению прав, безопасности жизни и здоровья потребителей, без-
опасности и качества товаров, работ и услуг**

1. В рамках анкетирования жителей Свердловской области было опрошено 10000 человек из них 42 % - мужчин и 58 % женщин.

2. Возраст потребителя по итогам анкетирования расположен в следующем процентном соотношении:

- а) 45% - лица, от 40 лет и старше;
- б) 20% - лица, в возрасте от 30 до 40 лет;
- в) 20% - лица, в возрасте от 20 до 30 лет;
- г) 15% - лица, относящиеся к возрастной категории от 16 до 20 лет.

3. Жители Свердловской области, которые прошли данный опрос, проживали:

- а) Город – 65%;
- б) Сельская местность – 25%;
- в) Удаленное (труднодоступное) место проживания – 10%.

4. Образование:

- а) Высшее – 30%;
- б) Среднее – 70%;
- в) Начальное – 0%.

5. Уровень дохода:

- а) Высокий – 5%;
- б) Средний – 35%;
- в) Низкий – 60%.

6. На вопрос: «Приобретали ли Вы фальсифицированную продукцию (продовольственные и промышленные товары) либо продукцию ненадлежащего качества? Приобретали ли Вы товары и услуги угрожающие Вашему здоровью и жизни?» были получены следующие ответы:

- 1) 95% респондентов утверждают, что приобрели фальсифицированную продукцию;
- 2) 5% респондентов затруднились с ответом.

7. На вопрос: «Обращались ли Вы за защитой прав потребителя в соответствующие государственные контрольно-надзорные органы, суд или в общественные организации?» были получены следующие ответы:

- 1) 62% жителей Свердловской области не обращались за защитой своих прав в государственные контрольно-надзорные органы, суд или в общественные организации;

2) 20% жителей Свердловской области обращались в компетентные органы, из них 3% - в органы судебной власти России, 5% - в общественные организации.

8. На вопрос: «Знаете ли Вы основные законы, на которые потребители могут опираться при защите своих прав» процентное соотношение респондентов сложилось следующим образом:

92% - знают основные законы, на которые они могут опираться при защите своих прав;

8% - не знают основных законов, на которые они могут опираться при защите своих прав.

9. На вопрос: «Отвечает ли Закон РФ «О защите прав потребителей» современным требованиям? Что Вы предлагаете нужно внести в Закон чтобы он полностью отвечал современным требованиям?» были получены следующие ответы:

1) 5% респондентов считают, что Закон РФ «О защите прав потребителей» отвечает современным требованиям;

2) 15% респондентов затрудняются ответить на поставленный вопрос;

3) 80% респондентов считают, что Закон РФ «О защите прав потребителей» не соответствует современным требованиям и предложили внести изменения в законодательство, регламентирующее процедуру проведения надзора в сфере защиты прав потребителей, усиление ответственности за нарушения физических, юридических и должностных лиц, а так же создание единой государственной, муниципальной, общественной системы защиты прав потребителей.

10. На вопрос: «Отвечает ли Кодекс об административных нарушениях Российской Федерации современным требованиям по защите прав потребителя? Что Вы предлагаете внести в Кодекс, чтобы он в полном объеме обеспечивал безопасность жизни и здоровья потребителей, безопасность и качество товаров, работ и услуг?» были получены следующие ответы:

1) 80% респондентов считают, что Кодекс об административных нарушениях Российской Федерации не отвечает современным требованиям, поэтому предлагают усилить санкции за нарушения законодательства и повысить уровень квалификации служащих, осуществляющих надзор, а так же обеспечить контроль качества непосредственно на производстве;

2) 20% респондентов затруднились с ответом.

11. На вопрос: «Если бы государство гарантировало Вам законного представителя, Вы бы обратились бы в суд?» респонденты дали следующие ответы:

а) Да – 95%;

б) Нет – 2%;

в) Затрудняюсь с ответом – 3%.

12. На вопрос: «Защищали бы Вы свои права самостоятельно, если бы располагали более полной информацией по правам потребителей?» были получены следующие ответы:

- a) Да–82%;
- б) Нет–18%.