

На правах рукописи

Мартынова Яна Николаевна

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР В СФЕРЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.14 – административное право;
административный процесс

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень 2014

Диссертация выполнена на кафедре административного и финансового и права Института государства и права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет»

- Научный руководитель:** Заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор,
Севи́югин Виктор Егорович
- Официальные оппоненты:** Доктор юридических наук, профессор,
кафедры конституционного и
административного права
Нижегородского государственного
университета им. Н.И.Лобачевского
Мартынов Алексей Владимирович
- Кандидат юридических наук,
Председатель Счетной палаты
Тюменской области
Огородников Дмитрий Олегович
- Ведущая организация:** **ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский
государственный университет»
(национальный исследовательский
университет)**

Защита диссертации состоится 16 мая 2014 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний Ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в информационно-библиотечном центре федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан _____ 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук,
профессор

С.А.Савченко

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Тема диссертационного исследования является актуальной для современной науки административного права.

Рассмотрение вопросов укрепления дисциплины и правопорядка в сфере потребительского рынка приобретает особое значение в условиях становления и развития в Российской Федерации рыночной экономики.

Административное право, как самостоятельная и одна из важнейших отраслей российского права, призвано обеспечить дальнейшее решение вопросов перехода от административно управляемой экономики к рыночной, социально ориентированной и основанной на свободе волеизъявления. Реализация и совершенствование конституционно установленных гарантий для новых экономических прав и свобод являются актуальными задачами современности. Для этого требуются фундаментальные исследования, в том числе в сфере административно-правового принуждения за нарушения порядка осуществления торгово-потребительской деятельности и соблюдением при этом конституционных прав и свобод человека и гражданина.

В современных экономических условиях значение административного надзора за соблюдением прав потребителей возрастает. Часто хозяйствующие субъекты игнорируют права покупателей в погоне за финансовой прибылью и при этом нарушают требования законодательства к качеству, безопасности и объективной информации товаров, формам обслуживания. Наблюдается появление товаров и услуг низкого качества, что ведет к массовому нарушению прав потребителей, росту числа административных правонарушений на потребительском рынке.

Становление правовых основ потребительского рынка в Российской Федерации сопровождается, с одной стороны, большим количественным накоплением нормативных правовых актов, в большинстве своем недоработан-

ных и противоречивых, а с другой стороны, повышенным вниманием к мерам контрольно-надзорного характера со стороны государства. Однако большое количество актов подзаконного характера, противоречивость и бессистемность нормотворчества не может способствовать формированию этого нового правового института. Отсутствие полноценного, лишённого противоречий законодательства в сфере потребительского рынка, привело к тому, что основные положения института административного надзора в данной сфере отношений не были в достаточной степени отражены на законодательном уровне, в основном вырабатывались в процессе правоприменительной деятельности.

Практика показала, что назрела необходимость разработки новой правовой системы и института административного надзора в сфере потребительского рынка Российской Федерации, общие положения которого нашли бы отражение в федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации и теоретических разработках. Особенно остро стоит вопрос об устранении дублирующих функций многочисленных надзорных органов в сфере потребительского рынка, о наличии огромного массива недоработанных нормативных правовых актов. Основные проблемы, связанные с применением мер административного надзора в сфере потребительского рынка, обусловлены несовершенством их правовой регламентации. Надлежащим образом не проработан правовой механизм привлечения к административной ответственности за правонарушения в сфере потребительского рынка, не урегулирована сама система юридической ответственности в данной сфере, а также в смежных сферах - финансового, бюджетного, валютного и банковского законодательства.

Все названные проблемы, а также некоторые другие теоретические и практические вопросы становления и развития института административного надзора в сфере потребительского рынка обусловили значимость и актуальность темы диссертации.

Степень научной разработанности темы исследования. Особое внимание при исследовании института административного надзора в сфере потребительского рынка РФ уделялось трудам и выводам ученых по общей теории пра-

ва и государства. Так проблемы надзора и контроля в целом и административного надзора в частности изучались такими учеными, как: А.П. Алехин, С.С. Алексеев, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, О.И. Бекетов, Г.И. Вольфман, М.Г. Гуревич, А.Ю. Кабалкин, Ю.М. Козлов, А.П. Коренев, Н.Г. Салищева, В.Е. Севрюгин, Ю.П. Соловей, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Стариков, М.С. Студеникина, А.П. Шергин, А.Ю. Якимов.

Вопросы качества продукции нашли свое отражение в трудах таких ученых, как: В.С. Белых, А.В. Гридин, В.М. Огрызков, В.Ф. Опышко. Вопросам защиты прав потребителей посвящены работы В.Р. Дворецкого, Т.Л. Левшиной, Я.Е. Парция.

Надзор и контроль, осуществляемый государственными органами, стал предметом диссертационного исследования А.В. Мартынова «Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования» (Воронеж, 2011), А.В. Никонова «Организационно-правовые основы административно-надзорной деятельности милиции в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности» (М., 1998), Н.А. Резиной «Государственный контроль и надзор в сфере потребительского рынка» (Омск, 2004), С.М. Зырянова «Административный надзор органов исполнительной власти» (М., 2010), Ф.Н. Зейналова «Проблемы надзорно-контрольной деятельности в сфере потребительского рынка» (Орел, 2007), А.В. Пешехонова «Производство по делам об административных правонарушениях на потребительском рынке России» (Воронеж, 2009).

Надзор и контроль, в том числе на потребительском рынке, неоднократно исследовался многими учеными на протяжении последних лет.

Однако изучение названных выше диссертационных работ позволяет сделать вывод, что особенности административного надзора на потребительском рынке Российской Федерации после принятия Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и

муниципального контроля» в данных работах либо вовсе не исследовались, либо исследовались в одностороннем порядке. За последнее время значительные изменения произошли в сфере регулирования потребительского рынка, например, принят Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ «О полиции»¹, Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»², Постановление главного государственного санитарного врача РФ от 20.12.2012 № 58 «Об усилении надзора за производством и оборотом мяса свинины»³, Постановление Правительства РФ от 16.02.2013 N 129 «О государственном информационном ресурсе в области защиты прав потребителей»⁴.

Кроме того, в настоящее время в связи со вступлением России в Таможенный союз и Всемирную торговую организацию, существовавшие проблемы теоретического и практического характера, связанные с осуществлением надзора, в том числе в сфере защиты прав потребителей, обретают новое качественное значение, что свидетельствует о необходимости их дальнейшего научного осмысления в целях совершенствования практики применения.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся между хозяйствующими субъектами и государственными органами в процессе осуществления последними надзорных функций в сфере потребительского рынка.

Предмет исследования: нормативно-правовые акты, регламентирующие административный надзор в сфере потребительского рынка на современном этапе развития Российской Федерации, правоприменительная, в том числе судебная, практика в изучаемой системе правовых отношений.

Цель и задачи исследования. Основной целью диссертационного исследования является комплексный анализ теоретических и практических вопросов становления и развития института административного надзора в сфере потребительского рынка Российской Федерации и определение основных направле-

¹ Российская газета. Федеральный выпуск. 2011. №5401.

² Российская газета. 2012. № 303.

³ Российская газета. Федеральный выпуск. 2013. №6012.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2013. N 8. Ст. 833.

ний по его совершенствованию.

Для достижения поставленной цели определены **следующие задачи:**

- 1) проанализировать состояние потребительского рынка и выявить роль административного надзора на современном этапе развития Российской Федерации;
- 2) изучить исторические этапы развития и становления органов административного надзора и административного законодательства, регулирующего потребительский рынок;
- 3) выявить специфику и особенности круга субъектов потребительского рынка;
- 4) уточнить дефиниции: «потребительский рынок», «административный надзор на потребительском рынке»;
- 5) выявить базисные характеристики административного надзора на потребительском рынке;
- 6) проанализировать положения и административные регламенты федеральных и региональных органов исполнительной власти, осуществляющих надзор за деятельностью хозяйствующих субъектов на потребительском рынке с целью выявления и устранения их дублирующих функций;
- 7) выявить пути и перспективы дальнейшего развития административного надзора на потребительском рынке;
- 8) сформулировать предложения по совершенствованию законодательства и устранению пробелов и противоречий в действующем федеральном законодательстве в сфере потребительского рынка.

Методологическая основа исследования. При решении поставленных задач автор опирался на современные методы познания, выявленные и разработанные наукой и апробированные практикой. Общеметодологическую основу диссертации составили общенаучный (диалектический) метод познания правовой действительности, позволяющий рассмотреть проблематику категориального понимания административного надзора на потребительском рынке Российской Федерации в неразрывном единстве с другими правовыми явлениями. Кроме того, в ходе исследования применялись частнонаучные методы познания: логический (при изложении всего материала исследования, формулирова-

нии выводов), метод системного анализа (при изучении нормативно-правовых актов и иных источников), системно-структурный (при рассмотрении нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность органов, осуществляющих административный надзор), статистический, исторический метод (в процессе ретроспективного изучения правовых актов, регламентирующих административный надзор в России), контент-анализ (в процессе выборки и анализа отдельных положений законодательных актов, статистических данных, монографий и публикаций).

Теоретическая и практическая значимость определяется сформулированными в ходе исследования научными выводами и разработанными на их основе предложениями по повышению эффективности осуществления административного надзора в сфере потребительского рынка, совершенствованию законодательства, регламентирующего проведение такого надзора. Предложения и выводы, изложенные в исследовании, могут служить основой дальнейших работ и решения проблем, связанных с созданием оптимальной модели надзорного производства на потребительском рынке, при проведении занятий в высших учебных заведениях и на курсах повышения квалификации специалистов контрольно-надзорных органов.

Нормативную основу исследования составляют: Конституция РФ, федеральные законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ в сфере потребительского рынка, а также подзаконные акты и административные регламенты надзорных органов, представляющие интерес с позиции сравнительного анализа с законодательством РФ.

Диссертантом также изучена судебная и правоприменительная практика других органов исполнительной власти по данной проблематике.

Эмпирическую базу составили:

- Постановления и определения Конституционного Суда РФ, Постановления Пленумов Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, практика федеральных арбитражных судов РФ по пересмотру постановлений, вынесенных органами, осуществляющими административный надзор;

- обобщенные данные о практической деятельности органов надзора, статистические материалы, справочная литература;
- результаты анкетирования потребителей по вопросам защиты их прав на потребительском рынке, результаты опроса должностных лиц, непосредственно осуществляющих административный надзор на потребительском рынке с целью выявления их мнения по проблемам административного надзора.

Кроме того, автором использован личный опыт осуществления административного надзора на потребительском рынке в период замещения должности специалиста-эксперта, ведущего специалиста-эксперта отдела защиты прав потребителей Управления Роспотребнадзора по Свердловской области.

Научная новизна диссертации заключается в создании авторской концепции административного надзора в сфере потребительского рынка РФ, позволяющей показать не только отдельные недостатки существующего организационно-правового механизма, но и выявить основные проблемы, без решения которых нельзя добиться объективно необходимого принципиального улучшения его функционирования. Научная новизна обусловлена также теоретическими выводами автора, основная суть которых заключается в следующем - попытка осмысления состояния потребительского рынка Российской Федерации и административного надзора в условиях вступления России во Всемирную торговую организацию и Таможенный союз в его первоначальном периоде. Предложено авторское определение таких категорий как «потребительский рынок», «административный надзор на потребительском рынке». Автором проанализированы нормативные акты, регламентирующие надзорную деятельность органов исполнительной власти на потребительском рынке, их организационные и правовые аспекты. Предложены рекомендации в целях повышения эффективности их деятельности и исключения дублирующих функций.

Научная новизна отражена в представленных и обоснованных теоретических положениях, выводах и предложениях по совершенствованию правового регулирования процедур административного надзора за деятельностью хозяйствующих субъектов на потребительском рынке в современный период разви-

тия Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие основные положения, являющиеся новыми или содержащими элементы научной новизны:

1. На современном этапе развития потребительского рынка Российской Федерации необходимо усиление административного надзора за безопасностью и качеством товаров и услуг, в связи с тем, что членство России в ВТО имеет не только положительные стороны для развития потребительского рынка, но может и неблагоприятно сказаться на обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения нашей страны и защите прав потребителей.

При условии возведения потребительских интересов России в ранг государственных интересов необходима разработка и эффективная реализация законодательных мер по защите российского потребительского рынка, всех его добросовестных участников, отечественных производителей, установления равновесия между рыночными силами – потребителями и производителями, обеспечение социальной защищенности населения.

2. Сформулировано авторское определение базовых понятий:

потребительский рынок – это система регулируемых нормами международного и российского права вертикальных и горизонтальных отношений экономического, правового, социального характера между производителем (продавцом, исполнителем), потребителем и государством в процессе производства, реализации и приобретения товара (работ, услуг), осуществления контроля и надзора за качеством и безопасностью товаров (работ, услуг) и соблюдением иных прав потребителей;

административный надзор на потребительском рынке представляет собой законную деятельность государственных органов в отношении хозяйствующих субъектов потребительского рынка по проверке исполнения требований законодательства путем применения комплекса мер административного принуждения для предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, привлече-

ния виновных лиц к административной ответственности, а также с целью развития потребительского рынка.

3. На основании проведенного исследования административных регламентов по осуществлению надзорных функций и положений о надзорных органах выявлено наличие дублирующих функций различных органов, осуществляющих надзор на потребительском рынке. В целях устранения дублирующих функций предлагается преобразование системы органов, осуществляющих надзор на потребительском рынке:

а) для осуществления надзора за качеством, безопасностью продовольственных продуктов, за исключением алкогольной продукции, надзора за качеством бытовых услуг, общественного питания предложено создать на уровне субъекта РФ Управление по надзору за торговой деятельностью, бытовыми услугами и общественным питанием. Данное управление может быть как отдельным структурным подразделением, так и входить в состав органа исполнительной власти субъекта РФ;

б) иные услуги (финансовые, туристские, образовательные, доленое строительство, жилищно-коммунальные, медицинские, услуги транспорта, связи) предложено передать под надзор на уровень субъекта РФ в соответствующие департаменты и управления;

в) в целях сокращения государственного аппарата контрольно-надзорных органов предложено включить санитарно-эпидемиологический надзор в состав управлений, департаментов, министерств субъектов РФ, осуществляющих надзор в сфере медицинской деятельности. Для участия специалистов - санитарных врачей в проверках других ведомств предлагается разработать административные регламенты об их взаимодействии либо иметь в штате специалистов - санитарных врачей;

г) в целях исключения возможности на уровне субъекта Российской Федерации осуществления ненадлежащего надзора за качеством и безопасностью товаров, работ и услуг предлагается в каждом субъекте РФ ввести должность Уполномоченного Президента РФ по правам потребителей.

4. С целью исключения злоупотребления правами как надзорными органами, так и хозяйствующими субъектами, снижения административного усмотрения государственных органов, осуществляющих надзор при проведении различного рода проверок, необходимо внести изменения в Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» следующего содержания:

а) определить, что в распоряжении о проведении конкретных видов проверок должны быть указаны места (объекты), не совпадающие с включенными в ежегодный план проверок, если на момент издания распоряжения субъекту, осуществляющему предпринимательскую деятельность, действительно принадлежат эти объекты, что подтверждается документально;

б) определить, что дата начала проверки должна совпадать с датой, указанной в ежегодном плане проверок. Дата может быть изменена по ходатайству проверяемой стороны с обоснованием причины;

в) определить срок предоставления хозяйствующим субъектом должностному лицу журнала учета проверок - в течение суток после начала проверки, в случае невыполнения требований должностного лица, проводящего проверку, хозяйствующий субъект подлежит привлечению к административной ответственности по ст.19.4.1. КоАП РФ;

г) установить, что проверка вновь организованных хозяйствующих субъектов может быть проведена через 1 год с момента их регистрации;

д) установить, что проверка по основанию «истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований» должна быть проведена не позднее 2-х месяцев со дня окончания исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предписания;

е) нормативно закрепить, что срок проведения документальной проверки приостанавливается с момента отправки запроса хозяйствующему субъекту и возобновляется с момента получения государственным органом затребованных

документов;

ж) при условии, если документарная проверка переходит в выездную, установить, что срок проверки начинает течь заново. К основному распоряжению выносятся определение с указанием оснований для проведения выездной проверки;

з) закрепить механизм понуждения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, обеспечивающий возможность проведения законной проверки (открыть доступ к объективной проверке, предусмотреть в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей возможность повторного проведения проверок в течение календарного года);

и) точно определить, какие действия относятся к воспрепятствованию проверки: уклонение от получения уведомления о проведении проверки под роспись, заверенной печатью копии распоряжения руководителя о проведении проверки, отказ в допуске к объектам проверки, непредставление запрошенных документов, в том числе журнала учета проверок.

5. С целью исключения случаев необоснованного отказа в согласовании проверок органами прокуратуры административным органам и расширения возможностей быстрого реагирования на выявленные нарушения определены и обоснованы категории нарушений на потребительском рынке, влекущие возникновение опасности (угрозу возникновения опасности) для жизни и здоровья граждан-потребителей:

1) нарушения основных требований к обеспечению безопасности дорожного движения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями при осуществлении ими деятельности, связанной с эксплуатацией транспортных средств;

2) нарушения, связанные с оказанием медицинских услуг;

3) нарушения санитарных правил;

4) нарушения, связанные с оказанием фармацевтических услуг.

6. Предложена доктринальная модель нормы Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных

предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» следующего содержания: «Для организации внеплановой проверки не требуется согласования с органами прокуратуры, если есть обращения и заявления граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, поступившие в органы государственного надзора, информация от органов государственной власти, органов местного самоуправления, средств массовой информации о фактах возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера вследствие нарушения санитарных правил. Не согласуется внеплановая проверка с органами прокуратуры при надзоре в сфере медицинской, фармацевтической деятельности, а также деятельности, связанной с эксплуатацией транспортных средств и иных источников повышенной опасности».

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в правотворческом процессе и правоприменительной практике контрольно-надзорных органов, а также в научной и образовательной деятельности при разработке вопросов административно-правового регулирования потребительского рынка Российской Федерации и защиты прав потребителей.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования, промежуточные и итоговые результаты научной работы по теме исследования получили апробацию в следующих формах:

- при обсуждении кафедрой финансового и административного права Института государства и права ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный университет»;

- девяти научных публикациях автора, в том числе в трех статьях, опубликованных в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации для публикации основных научных результатов диссертации;

- докладах на международных и Всероссийских научных и научно-

практических конференциях, в том числе Международной научно-практической конференции «Государство будущего: политико-правовой аспект» (Уфа, 2012); VI Международной научно-практической конференции «Социально-гуманитарные и юридические науки: современные тренды в изменяющемся мире» (Краснодар, 2011); Международной научной конференции «Юридические науки: проблемы и перспективы» (Пермь, 2012), Международной научно-практической конференции «Россия сегодня: тенденции и альтернативы развития» (Курган, 2012); Всероссийской (межвузовской) научно-практической конференции «Экономика и право: история, современность и перспективы развития» (Екатеринбург, 2012).

Структура диссертации обусловлена темой, целью, задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих 5 параграфов, заключения, библиографического списка, приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается выбор темы диссертационного исследования и её актуальность; анализируется степень научной разработанности; определяются объект и предмет исследования; формулируются цель и задачи исследования, основные положения, выносимые на защиту; излагается методологическая основа исследования; характеризуются научная новизна и практическая значимость работы; приводятся сведения об апробации результатов исследования и структуре работы.

Первая глава **«Потребительский рынок как объект административно-правового регулирования»** посвящена анализу становления, развития и роли административного надзора на потребительском рынке Российской Федерации. Раскрываются понятие, цели, задачи, методы и принципы административного надзора на потребительском рынке. Глава включает в себя три параграфа.

В первом параграфе **«Общая характеристика потребительского рынка на современном этапе развития Российской Федерации»** выявлена специфика и особенности круга субъектов потребительского рынка.

Обоснована необходимость создания на федеральном уровне реестров субъектов малого и среднего уровня, что может быть достигнуто путем заключения соглашения, а также издания административного регламента о взаимодействии между государственными органами о ведении вышеуказанного реестра.

Отмечается, что государство, обладая административными, финансовыми, информационными ресурсами, должно создавать экономические и политические условия для развития наиболее эффективных и результативных форм деятельности хозяйствующих субъектов потребительского рынка и надзора за соблюдением прав потребителей.

Проанализирован потребительский рынок в Российской Федерации, выявлены особенности его функционирования в современных политических, эко-

номических условиях.

Определена роль административного надзора на потребительском рынке Российской Федерации.

Развитие экономики, предпринимательской деятельности способствует росту потребления различного рода товаров и услуг. В свою очередь, рост потребления вызывает необходимость регулировать общественные отношения на потребительском рынке, а также отношения, связанные с защитой прав потребителей.

В настоящее время потребительский рынок РФ достаточно быстро оживляется и развивается после мирового кризиса 2008 года. Однако, активное развитие рынка услуг и товаров на сегодняшний день не означает их качество и безопасность. Неблагополучной сферой потребительских отношений остается торговля, сфера жилищно-коммунальных услуг, сфера банковских услуг, причем нарушения в этих сферах приобрели массовый характер.

Членство России в ВТО имеет не только положительные стороны для развития потребительского рынка, но может и неблагоприятно сказаться для нашей страны в части обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и защиты прав потребителей.

Российское законодательство в сфере защиты прав потребителей требует предоставления полной информации о предоставляемых товарах, работах, услугах. В Российской Федерации производитель обязан доказать, что продукция безопасна, и представить этому доказательство. Нормы ВТО, наоборот, требуют от стран-участников представить научное обоснование опасности веществ.

Также со вступлением России в ВТО производителям необходимо переименовать ряд знакомых потребителю российских продуктов.

Автором сделан вывод, что на современном этапе развития потребительского рынка Российской Федерации необходимо усилить надзор за безопасностью и качеством товаров и услуг. Только при возведении потребительской политики в ранг государственной политики возможна разработка и эффективная реализация законодательных мер по защите российского потребительского

рынка, всех его добросовестных участников, отечественных производителей, установления равновесия между рыночными силами – потребителями и производителями, обеспечение социальной защищенности населения.

Предложено авторское определение понятия «потребительский рынок», под которым понимается «система регулируемых нормами международного и российского права вертикальных и горизонтальных отношений экономического, правового, социального характера между производителем (продавцом, исполнителем), потребителем и государством в процессе производства, реализации и приобретения товара (работ, услуг), осуществления контроля и надзора за качеством и безопасностью товаров (работ, услуг) и соблюдением иных прав потребителей».

Во втором параграфе **«Становление и развитие законодательства, регламентирующего государственный надзор на потребительском рынке России: краткий историко-правовой очерк»** проводится анализ становления и развития законодательства, регламентирующего административный надзор на потребительском рынке Российской Федерации.

Анализируя законодательство в сфере защиты прав потребителей и функций надзорных органов в дореволюционной России, во времена СССР и Российской Федерации диссертант пришел к выводу, что государство на различных этапах экономического развития применяло к хозяйствующим субъектам меры юридической ответственности, в том числе и административной. Содержание и характер этих мер отражали соответствующий этап развития хозяйства страны и стоящие перед государством задачи. Функции органов административного надзора за состоянием потребительского рынка в этот период формируются поступательно и в своем развитии характеризуются нормативной процедурой закрепления. Отношения между потребителями и продавцами (изготовителями, исполнителями), государством и хозяйствующими субъектами носят сложный характер, причем данные отношения находятся в постоянном развитии, поэтому корректировка законодательства и постоянное разъяснение, толкование норм закона, а также надзор и контроль исполнения законодатель-

ства, является неизбежной необходимостью. В этом главная роль отводится государству.

Отношения в сфере защиты прав потребителей и административно-надзорная деятельность на потребительском рынке Российской Федерации регулируются значительным количеством нормативных актов различного уровня. Законодательство в достаточной степени не систематизировано, что ведет к значительному расширению полномочий территориальных подразделений федеральных органов по надзору, дублированию функций органов исполнительной власти в области надзора.

В связи с активным интегрированием в мировое торговое пространство осуществляется постоянная доработка нормативных правовых актов Российской Федерации в целях их гармонизации с международными нормами.

В третьем параграфе **«Теоретико-правовые основы административно-го надзора на потребительском рынке»** с учетом современных научных воззрений определено понятие административного надзора на потребительском рынке, его цели, задачи, методы и принципы.

На современном этапе развития нашего общества, государства механизмы функционирования контроля и надзора приобретают все большее значение, присутствуя во всех сферах жизни. Диссертант приходит к выводу, что на потребительском рынке осуществляется и административный контроль, и административный надзор, и оба вида государственной деятельности одновременно на разных стадиях осуществления хозяйственной деятельности субъектами потребительского рынка. Основная цель административного надзора на потребительском рынке - обеспечение соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан, в том числе права на информацию, качество и безопасность товаров (работ, услуг).

Диссертантом сделан вывод, что административный надзор на потребительском рынке не только не является административным барьером, но и развивает потребительский рынок.

В условиях конкурентной борьбы, в связи с открытием рынков РФ в рамках вступления России в ВТО, именно административный надзор может задать направление хозяйствующим субъектам, как действовать на рынке, привлечь потребителей и расширить сферу деятельности.

Диссертантом уточнено понятие «административный надзор на потребительском рынке»: административный надзор на потребительском рынке представляет собой законную деятельность государственных органов в отношении хозяйствующих субъектов потребительского рынка по проверке исполнения требований законодательства путем применения комплекса мер административного принуждения для предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, привлечения виновных лиц к административной ответственности, а также с целью развития потребительского рынка.

Предложено при оценке эффективности деятельности органов надзора на потребительском рынке учитывать количество заявлений от потребителей субъекта РФ на качество и безопасность товаров (работ, услуг), отсутствие необходимой информации, эпидемиологическую обстановку в регионе, результаты проведения контроля общественными организациями. Оцениваются и такие показатели, как объем надзорной деятельности, ее сложность, квалификация должностных лиц, осуществляющих надзор, качество процессуальной формы надзора, статус лица, привлеченного к административной ответственности, количество исков в пользу неопределенного круга потребителей, а также количество отмененных постановлений судебными органами.

Вторая глава **«Правовые основы организации административного надзора на потребительском рынке»** содержит два параграфа и посвящена анализу системы государственных органов, осуществляющих надзор на потребительском рынке, а также исследованию и оценке механизма осуществления административного надзора на потребительском рынке.

В первом параграфе **«Место и роль органов, осуществляющих надзор на потребительском рынке Российской Федерации»** раскрывается содержание задач, решаемых должностными лицами в рамках осуществления надзора с

учетом достижений современной административно-правовой науки, на основе анализа правовых актов, составляющих нормативную основу деятельности как всей системы государственных органов, осуществляющих надзор на потребительском рынке, в целом, так и отдельных государственных органов.

Общая система надзорных органов на потребительском рынке включает в себя федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ. Эти органы объединяет единая цель: обеспечение безопасности, качества товаров, работ и услуг на потребительском рынке.

Проведен анализ выявленных административных правонарушений за 2011, 2012 годы на потребительском рынке.

Регламентация исполнения государственных функций в российской практике на современном этапе напрямую связана с административной реформой, где созданию административных регламентов отведено одно из главных мест.

Диссертант приходит к выводу о наличии избыточных, дублирующих функций государственных органов, осуществляющих надзор на потребительском рынке. Предлагается преобразование системы административных органов.

Второй параграф **«Механизм осуществления административного надзора на потребительском рынке»** посвящен исследованию процедуры проведения проверок хозяйствующих субъектов на потребительском рынке.

Подробно рассмотрены стадии проведения проверок:

- подготовительная стадия;
- стадия установления и анализа фактических обстоятельств дела;
- стадия принятия мер.

Обоснованный выбор субъектов для проведения проверок невозможен без полного исследования всей информации, поступающей в административные органы из внутренних и внешних источников. К информации из внутренних источников относится информация о хозяйствующих субъектах, полученная органами надзора самостоятельно в процессе осуществления надзора.

К информации из внешних источников относится информация о хозяйствующих субъектах, поступившая в надзорный орган в соответствии с дейст-

вующим законодательством или при взаимодействии с другими государственными органами, а также иная информация, находящаяся в свободном доступе.

Предложено в план проверок включать деятельность хозяйствующих субъектов, в отношении которых у органов надзора имеются сведения:

- о воспрепятствовании проведению проверок;
- о неоднократном обращении граждан-потребителей в связи с нарушением их прав хозяйствующими субъектами;
- о неоднократном изменении места положения;
- о реализации (производстве, изготовлении) приоритетных групп товаров, работ и услуг.

Представляется необходимым ведение реестра недобросовестных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на сайте органа надзора.

Формулируется комплекс предложений, направленных на повышение эффективности административного надзора. В частности, обоснована необходимость внесения ряда изменений в Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Автором выделены категории нарушений на потребительском рынке, влекущие возникновение опасности (угрозу возникновения опасности) для жизни и здоровья граждан-потребителей:

- нарушения основных требований по обеспечению безопасности дорожного движения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями при осуществлении ими деятельности, связанной с эксплуатацией транспортных средств;
- нарушения, связанные с оказанием медицинских услуг;
- нарушения санитарных правил;
- нарушения, связанные с оказанием фармацевтических услуг.

Диссертантом предложено не согласовывать проверку с органами прокуратуры при нарушении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями основных требований по обеспечению безопасности дорожного дви-

жения, при осуществлении ими деятельности, связанной с эксплуатацией транспортных средств, связанной с оказанием медицинских и фармацевтических услуг, нарушении санитарного законодательства. Определены действия, относящиеся к воспрепятствованию проверки: неполучение уведомления о проведении проверки под роспись заверенной печатью копии распоряжения руководителя о проведении проверки, отказ в допуске к объектам проверки, непредставление затребованных документов, в том числе журнала учета проверок.

Обоснована необходимость закрепления в федеральном законе № 294-ФЗ РФ механизма понуждения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, обеспечивающего возможность проведения законной проверки (открыть доступ к объективной проверке, предусмотреть в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей возможность повторного проведения проверок в течение календарного года).

В заключении формулируются основные выводы, сделанные на основании результатов проведенного исследования.

В приложении к диссертации представлены результаты статистического опроса потребителей и государственных служащих, осуществляющих административный надзор на потребительском рынке.

**Основные научные результаты
диссертации опубликованы в следующих изданиях:**

Статьи

в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации

1. Мартынова Я.Н. История развития законодательства и становление административной ответственности в сфере защиты прав потребителей // Вопросы управления. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Уральский институт. 2012. № 1(3). - 0,4 п.л.
2. Мартынова Я.Н. Воспрепятствование административной проверке: пробелы нормативно-правовой базы // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 7 (21).- 0,3 п.л.
3. Мартынова Я.Н. Планирование выездных проверок в рамках административного надзора, осуществляемого органами Роспотребнадзора // Научный вестник Омской академии МВД России. 2012. № 4 (47).- 0,2 п.л.

Основные публикации в иных изданиях

4. Мартынова Я.Н. Административная защита права потребителей на информацию // Научный журнал. Новый университет. 2012. №2 (12). - 0,1 п.л.
5. Мартынова Я.Н. Извещение юридических лиц о месте и времени рассмотрения дел об административных правонарушениях административными органами // Сборник Международной научно-практической конференций. Государство будущего: политико-правовой аспект. Уфа. БашГУ. 2012. № 2. - 0,1 п.л.

6. Мартынова Я.Н. Специальные принципы рассмотрения дел об административных правонарушениях территориальными органами Роспотребнадзора // Сборник VI Международной заочной научно-практической конференции. Социально-гуманитарные и юридические науки: современные тренды в изменяющемся мире. Краснодар. 2012. - 0,1 п.л.
7. Мартынова Я.Н. Статус должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении, при рассмотрении дела (на примере должностного лица Роспотребнадзора) // Сборник Всероссийской (межвузовской) научно-практической конференции. Экономика и право: история, современность и перспективы развития. Сборник научных трудов. Выпуск НОУ ВПО Уральский Финансово-Юридический институт. Екатеринбург. 2012. - 0,1 п.л.
8. Мартынова Я.Н. Содержание прав потребителей, защита которых относится к компетенции Роспотребнадзора // Юридические науки: проблемы и перспективы. Молодой ученый. Пермь. 2012. - 0,3 п.л.
9. Мартынова Я.Н. Понятие лица, привлекаемого к административной ответственности за нарушение в сфере защиты прав потребителей // Сборник Международной научно-практической конференции. Россия сегодня: тенденции и альтернативы развития. Уральский институт экономики, управления и права. Курган. 2012. - 0,3 п.л.