

# **Государственный доклад**

**«Защита прав потребителей  
в Российской Федерации  
в 2012 году»**

ББК 67.404(2Рос)1

340

340        **Защита** прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году: Государственный доклад.—М.: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2013.—156 с.

ISBN 978—5—7508—1203—5

**ББК 67.404(2Рос)1**

© Федеральная служба по надзору в сфере защиты  
прав потребителей и благополучия человека, 2013

## Содержание

<b>Введение</b> .....	4
<b>1. Современное состояние законодательного регулирования отношений, связанных с реализацией прав потребителей, гарантированных Законом «О защите прав потребителей»</b> .....	6
1.1. Общая характеристика.....	6
1.2. Право потребителей на просвещение.....	9
1.3. Право на качество и безопасность товаров (работ, услуг).....	16
1.4. Право потребителей на информацию.....	19
1.5. Право потребителя на возмещение убытков, имущественного вреда, причиненного вследствие недостатков товара (работы, услуги), и компенсацию морального вреда.....	21
<b>2. Правовое положение потребителей и проблемы их защищенности в отдельных сферах потребительских отношений</b> .....	23
2.1. Розничная продажа товаров.....	23
2.2. Финансовые услуги в сфере потребительских отношений.....	28
2.3. Услуги по перевозке пассажиров различными видами транспорта.....	44
2.4. Жилищно-коммунальные услуги в жилищных отношениях с гражданами.....	51
2.5. Услуги подвижной связи.....	65
2.6. Туристские услуги.....	73
<b>3. Формирование государственной политики в области защиты прав потребителей и осуществление государственной и общественной защиты прав потребителей</b> .....	81
3.1. Осуществление федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.....	81
3.2. Осуществление мероприятий по реализации, обеспечению и защите прав потребителей органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.....	97
3.3. Защита прав потребителей органами местного самоуправления.....	107
3.4. Общественная защита прав потребителей.....	110
<b>4. Судебная защита прав потребителей</b> .....	118
<b>5. Международное сотрудничество в области защиты прав потребителей</b> .....	132
<b>Выводы и предложения</b> .....	139
<b>Приложения</b> .....	147
Приложение 1. Сведения о качестве потребительских товаров (по результатам надзорных мероприятий территориальных органов Роспотребнадзора).....	147
Приложение 2. Сведения о соответствии пищевых продуктов установленным нормативам (по результатам надзорных мероприятий территориальных органов Роспотребнадзора).....	150
Приложение 3. Количество поступивших обращений на нарушения прав потребителей.....	151
Приложение 4. Количество общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов), зарегистрированных Минюстом России в субъектах Российской Федерации (по состоянию на 1 января 2013 г.).....	152
Приложение 5. Результаты деятельности Союза потребителей Российской Федерации (по данным отчетов 44 организаций-членов СП РФ).....	155
Приложение 6. Результаты общественного контроля, связанного с проведением проверок соблюдения прав потребителей и правил торгового, бытового и иных видов обслуживания (по информации, предоставленной СП РФ).....	156

## **Введение**

---

---

Государственный доклад «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году» (далее – Доклад) подготовлен в соответствии со статьей 40 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (далее – Закон «О защите прав потребителей») и «Положением о государственном докладе о защите прав потребителей в Российской Федерации», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2012 г. № 283.

Доклад содержит систематизированную аналитическую информацию, характеризующую общее состояние правового регулирования отношений с участием потребителей в Российской Федерации, дает оценку законодательным и практическим аспектам, связанным с реализацией основополагающих прав потребителей, а также вопросам соблюдения прав потребителей в отдельных наиболее значимых секторах потребительского рынка.

В него включены сведения о результатах федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей и применяемых в этой связи мерах ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленных на недопущение и (или) ликвидацию последствий нарушений соответствующих обязательных требований со стороны юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В Докладе подробно освещается практика отдельных субъектов Российской Федерации по принятию и реализации региональных программ по защите прав потребителей, характеризуются соответствующие полномочия органов местного самоуправления и общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов) с точки зрения их роли и места в национальной системе защиты прав потребителей.

Отдельный раздел Доклада посвящен анализу судебной практики в области защиты прав потребителей, имея в виду безусловную значимость эффективного и непротиворечивого судопроизводства в обеспечении защиты потребительских прав граждан как важной и неотъемлемой составляющей гражданских прав в целом.

Рассматривая и характеризуя достигнутый национальный уровень и общее состояние защиты прав потребителей в их динамике, Доклад исходит из того, что в настоящее время в системе общественных отношений Российской Федерации, как и в большинстве стран со стабильным социально-политическим устройством и последовательным курсом на всемерное укрепление и развитие рыночных институтов, рассматриваемых в качестве основы дальнейшего укрепления экономического потенциала государства и роста благосостояния его населения, имеются необходимые правовые и организационные механизмы для действенной и эффективной защиты прав и интересов потребителей.

В то же время всё большая открытость национальных экономик, активная международная торговля, миграция капитала, современные системы транспорта, связи, информации и коммуникации способствуют переходу процесса интернационализации экономической и общественной жизни на такой уровень, на котором образовалась глобальная сеть взаимосвязей в целостном мировом хозяйстве.

Поэтому одной из задач современной России является признание необходимости применения более эффективных методов защиты прав потребителей, в том числе на международном уровне, в целях организации комплексного, системного подхода к

совершенствованию существующих форм и методов защиты соответствующих потребительских прав граждан как, безусловно, социально-ответственной и значимой функции правового государства.

Доклад содержит выводы и предложения, призванные определить основные приоритеты деятельности всех составляющих национальной системы защиты прав потребителей, а также указать направления дальнейшего совершенствования нормативно-правового регулирования отношений с участием потребителей на фоне как известных, так и прогнозируемых рисков для потребителей в условиях современных реалий.

Руководитель Федеральной службы  
по надзору в сфере защиты прав  
потребителей и благополучия человека

Г. Г. Онищенко

# **1. Современное состояние законодательного регулирования отношений, связанных с реализацией прав потребителей, гарантированных Законом «О защите прав потребителей»**

## **1.1. Общая характеристика**

Последовательное формирование и дальнейшее развитие цивилизованных основ правового регулирования отношений с участием потребителей, начало которому было положено еще на этапе становления нарождающихся рыночных отношений, позволило своевременно сбалансировать интересы потребителей с интересами предпринимателей и получить целый комплекс системообразующих правовых норм, на практике доказавших свою действенность и жизнеспособность.

При этом, как и для многих других государств, для новой России базисом для построения национального законодательства и выработки политики в данной области явились «Руководящие принципы для защиты интересов потребителей», принятые Организацией Объединенных Наций (ООН) в 1985 году Резолюцией 39/248.

В результате законодательство о защите прав потребителей, уже имеющее свою двадцатилетнюю историю, стало неотъемлемой частью российской правовой системы, где защита соответствующих прав и свобод человека и гражданина гарантирована в первую очередь Основным законом – Конституцией Российской Федерации.

Участниками отношений, регулируемых нормами законодательства о защите прав потребителей, являются граждане, имеющие намерение заказать или приобрести либо заказывающие, приобретающие или использующие товары (работы, услуги) для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности (потребители), с одной стороны, и организации (юридические лица) либо индивидуальные предприниматели, производящие товары для реализации потребителям (изготовители), реализующие товары потребителям по договору купли-продажи (продавцы) или выполняющие работы и оказывающие услуги потребителям по возмездному договору (исполнители), – с другой стороны.

Кроме того, после принятия Федерального закона 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 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» субъектами отношений, регулируемых законодательством о защите прав потребителей, дополнительно также стали импортеры и уполномоченные организации и уполномоченные индивидуальные предприниматели, определение которых содержится в преамбуле Закона «О защите прав потребителей».

Особенностью отношений с участием потребителей, в целом регулируемых гражданским законодательством, является то, что изначально подразумеваемая следование его основным началам и принципам, таким как свобода договора, равенство сторон обязательства, автономия воли и интереса его участников, обоюдная добросовестность которых презюмируется и другим, Закон «О защите прав потребителей» закрепляет целый ряд преференций для потребителей как объективно более слабой стороны в соответствующих правоотношениях, нуждающейся в дополнительных гарантиях защиты собственных прав и интересов.

В немалой степени этому способствует то, что вопрос обеспечения защиты прав потребителей в Российской Федерации изначально был поставлен в прямую зависимость от четкой правовой регламентации сферы гражданских правоотношений императивными нормами федерального законодательства.

Так, согласно статье 9 Федерального закона от 26 января 1996 г. № 15-ФЗ «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» в случаях, когда одной из сторон в обязательстве является гражданин, использующий, приобретающий, заказывающий либо имеющий намерение приобрести или заказать товары (работы, услуги) для личных бытовых нужд, такой гражданин пользуется правами стороны в обязательстве в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ), а также правами, предоставленными потребителю Законом «О защите прав потребителей», и изданными в соответствии с ним иными правовыми актами.

На тот факт, что законодательство о защите прав потребителей находится в исключительном ведении Российской Федерации, вполне определенно указывает не только статья 1, но и статьи 26.2 и 39.1 Закона «О защите прав потребителей», что, в частности, исключает возможность нормативно-правового регулирования отношений с участием потребителей, иначе как федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации (в качестве последних Законом «О защите прав потребителей» рассматриваются утверждаемые Правительством Российской Федерации обязательные для потребителя и продавца (изготовителя, исполнителя, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) правила заключения и исполнения публичных договоров (договоров розничной купли-продажи, энергоснабжения, договоров о выполнении работ и об оказании услуг), правила продажи отдельных видов товаров и правила оказания отдельных видов услуг, выполнения отдельных видов работ потребителям).

Будучи объективно одним из наиболее востребованных законодательных актов, Закон «О защите прав потребителей» постоянно актуализируется и дополняется новыми положениями, которые призваны максимально соответствовать тем изменениям, которые происходят в общественных отношениях. Одновременно законодательство о защите прав потребителей «прирастает» новыми нормативными правовыми актами.

Тем не менее, в сложившейся системе правового регулирования отношений с участием потребителей еще существуют как соответствующие пробелы, так и несогласованность отдельных федеральных законов между собой, что в отсутствие четкой иерархической подчиненности специальных норм основополагающим положениям ГК РФ зачастую порождает правовую неопределенность, следствием которой являются и случаи всякого рода злоупотреблений в ущерб потребителям, регулярно выявляемые на потребительском рынке, и противоречивая правоприменительная практика.

Несмотря на это, сфера защиты прав потребителей занимает прочные позиции в социально-экономических преобразованиях, происходящих в Российской Федерации. При этом ее развитие осуществляется в русле общего курса экономических, социальных и правовых реформ, с учетом институциональных преобразований и влияния конкуренции на экономическое положение граждан на потребительском рынке.

То, что государственная политика в сфере защиты прав потребителей играет не последнюю роль и призвана, в том числе, способствовать достижению стратегической цели – повышению уровня и качества жизни граждан, было подтверждено фактом рассмотрения вопроса «Об усилении государственных гарантий защиты прав потребителей в Российской Федерации» на заседании президиума Государственного совета Российской Федерации, проходившем 16 января 2012 г. в городе Саранске.

Впервые такая общественно значимая тема, как защита прав потребителей, была подробно обсуждена на уровне Президента Российской Федерации, в результате чего был определен комплекс мер, практическая и окончательная реализация которых, безусловно, позволит вывести законодательные основы правового регулирования отношений с участием потребителей на качественно новый уровень, отвечающий современ-

ным тенденциям, а также послужит дальнейшему укреплению всей национальной системы защиты прав потребителей, под которой принято понимать совокупность органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений потребителей, полномочия которых определены Законом «О защите прав потребителей». Составляющие эту систему элементы осуществляют весь комплекс работ по формированию и реализации национальной политики в сфере защиты прав потребителей на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В Перечне 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» главный акцент в первую очередь был сделан на необходимость совершенствования действующих правовых механизмов и создания дополнительных гарантий защиты прав и интересов граждан в наиболее проблемных секторах потребительского рынка, имея в виду, что потребитель должен быть в полной мере защищён от недобросовестных производителей и продавцов, поскольку это главное, что вытекает из существующей в настоящий момент системы защиты прав потребителей в нашей стране.

Одним из практических результатов исполнения указанного перечня поручений стала разработка и принятие нормативных правовых актов, обусловленных новациями, внесенными в статью 40 Закона «О защите прав потребителей» Федеральным законом 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» (далее – Закон № 242-ФЗ). В их числе постановления Правительства Российской Федерации:

- от 5 апреля 2012 г. № 283 «О государственном докладе о защите прав потребителей в Российской Федерации»;
- от 2 мая 2012 г. № 412 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей»;
- от 16 февраля 2013 г. № 129 «О государственном информационном ресурсе в области защиты прав потребителей».

Кроме того, учитывая роль органов судебной власти в обеспечении защиты прав потребителей и формировании правоприменительной практики, особо значимым явилось поручение, согласно которому Верховному Суду Российской Федерации в целях усиления государственных гарантий защиты прав потребителей было рекомендовано изучить судебную практику по делам, связанным с осуществлением и защитой прав потребителей, и издать соответствующие разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

В результате постановлением от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» Пленум Верховного Суда Российской Федерации (далее – постановление Пленума ВС РФ № 17) в целях обеспечения единства судебной практики дал судам общей юрисдикции необходимые разъяснения по вопросам применения норм материального права законодательства Российской Федерации, регулирующего отношения с участием потребителей, а также по отдельным процессуальным особенностям рассмотрения в рамках гражданского судопроизводства дел о защите прав потребителей.

Помимо этого, решения, принятые по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 16 января 2012 г., стали важным импульсом к проведению и активизации соответствующей работы по целому ряду специальных направлений, связанных с совершенствованием нормативно-правового регулирования отношений с участием потребителей.

Так, в рамках дополнительных мер по защите прав потребителей финансовых услуг, Правительству Российской Федерации было поручено при подготовке проекта федерального закона о банкротстве физических лиц включить в него положения, устанавливающие пределы ответственности физических лиц в случае невыполнения ими обязательств, а также определяющие механизм защиты указанных лиц от необоснованных штрафных санкций за неисполнение договоров.

Тем самым был указан очевидный вектор движения в сторону скорейшего создания законодательных основ для начала функционирования в системе российского права института банкротства физических лиц.

В итоге распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июля 2012 г. № 1162-р проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования реабилитационных процедур, применяемых в отношении гражданина-должника» был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и принят в первом чтении 14 ноября 2012 г.

Результатом решения другого вопроса, предметно рассмотренного на заседании президиума Государственного совета Российской Федерации 16 января 2012 г., связанного с необходимостью минимизации рисков потребителей услуг в сфере выездного туризма и установления дополнительных гарантий защиты прав туристов, может служить факт принятия Федерального закона от 3 мая 2012 г. № 47-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

## **1.2. Право потребителей на просвещение**

Четкое законодательное закрепление основных прав потребителей как заведомо слабых участников гражданского оборота, призванное служить надежной гарантией их соблюдения, тем не менее, само по себе не является панацеей от недобросовестных действий со стороны профессиональных участников потребительского рынка.

С учетом того, что информированность и просвещенность российских потребителей все еще не находится на должном уровне, это часто приводит к неосознанному выбору ими тех или иных товаров и услуг, в основе которого нередко лежат случаи массового введения потребителей в заблуждение.

На решение этой задачи ориентирована статья 3 Закона «О защите прав потребителей», закрепляющая право граждан на просвещение в области защиты прав потребителей, которое обеспечивается посредством включения соответствующих требований в государственные образовательные стандарты и общеобразовательные и профессиональные программы, а также организацией системного информирования потребителей об их правах и о необходимых действиях по защите этих прав.

Данная норма – наглядный пример того, как в отдельно взятой области гражданских правоотношений «государство создает условия, обеспечивающие развитие правовой грамотности и правосознания граждан, их осведомленность о характере, способах и пределах осуществления и защиты их прав, охраняемых законом интересов в административном и судебном порядке, а также доступ граждан к квалифицированной юридической помощи»<sup>1</sup>.

При этом среди факторов, оказывающих существенное влияние на формирование правовой культуры и позитивного типа правосознания и поведения, особое место отводится качественному уровню воспитания и обучения в образовательных учрежде-

---

<sup>1</sup> Пункт 7 «Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан», утвержденных Президентом Российской Федерации 28 апреля 2011 г. № Пр-1168.

ниях различного типа и вида, в том числе закреплению и развитию основ правосознания у учащихся<sup>2</sup>.

Неслучайно одним из результатов состоявшегося 16 января 2012 г. заседания президиума Государственного совета Российской Федерации в числе прочего также стала постановка задачи дальнейшего обеспечения права граждан на просвещение, как важнейшей составной части всего комплекса выработанных мер, направленных на усиление государственных гарантий защиты прав потребителей.

В этой связи в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Министерством образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) были разработаны меры по обеспечению права граждан на просвещение в области защиты прав потребителей, предусматривающие включение соответствующих требований в государственные образовательные стандарты и общеобразовательные и профессиональные программы.

При этом Минобрнауки России исходит из того, что в соответствии с Законом Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (далее – Закон об образовании) государственные образовательные стандарты включают федеральный и региональный (национально-региональный) компоненты, а также компонент образовательного учреждения.

Федеральным компонентом государственных образовательных стандартов определяются обязательный минимум содержания основных образовательных программ, требования к уровню подготовки выпускников. Профессиональное образование соответствующего уровня (начальное, среднее, высшее, послевузовское и дополнительное) основано на обязательных государственных образовательных стандартах.

В соответствии с пунктом 5 статьи 14 Закона об образовании содержание образования в конкретном образовательном учреждении определяется образовательной программой, утверждаемой и реализуемой этим образовательным учреждением самостоятельно.

Вместе с тем статьей 7 Закона об образовании определено, что в Российской Федерации устанавливаются федеральные государственные образовательные стандарты, представляющие собой совокупность требований, обязательных при реализации образовательными учреждениями, имеющими государственную аккредитацию, основных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования.

В этой связи приказом Минобрнауки России от 17 мая 2012 г. № 413 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования» был утвержден федеральный государственный образовательный стандарт (далее – ФГОС) среднего (полного) общего образования, являющийся основой для разработки примерных основных образовательных программ среднего (полного) общего образования, а также разработки программ учебных предметов, курсов, учебной литературы и организации образовательного процесса в образовательных учреждениях, реализующих основную образовательную программу, независимо от их организационно-правовых форм и подчиненности.

Указанный ФГОС среднего (полного) общего образования предусматривает изучение практических аспектов участия граждан в потребительских правоотношениях в рамках учебного предмета «Экономика» образовательной области «Общественные науки» на базовом уровне.

Требования к результатам освоения курса экономики, в частности, должны отражать владение учащимися навыками поиска актуальной экономической информации в различных источниках, включая Интернет; умение различать факты, аргументы и

---

<sup>2</sup> Там же. Пункт 12.

оценочные суждения; анализировать, преобразовывать и использовать экономическую информацию для решения практических задач в учебной деятельности и реальной жизни; сформированность навыков проектной деятельности: умение разрабатывать и реализовывать проекты экономической и междисциплинарной направленности на основе базовых экономических знаний и ценностных ориентиров; умение применять полученные знания и сформированные навыки для эффективного исполнения основных социально-экономических ролей (потребителя, производителя, покупателя, продавца, заёмщика, акционера, наёмного работника, работодателя, налогоплательщика) и других.

В то же время экономическое образование с учетом индивидуальных интересов и предпочтений обучающихся может осуществляться не только на занятиях по отдельным учебным предметам, но и в рамках программ факультативов, кружков, элективных курсов, в том числе экономической направленности.

Содержательный раздел основной образовательной программы школы должен включать программы, ориентированные на достижение образовательных результатов, включающих формирование компетенции обучающихся в соответствующей области также за счет учебно-исследовательской и проектной деятельности. Тем самым, изучение основ потребительских знаний возможно в рамках проектной деятельности с последующей защитой проекта как итоговой творческой работы выпускника.

Согласно статье 32 Закона об образовании разработка и утверждение основной образовательной программы, рабочих программ учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей), а также осуществление образовательного процесса в соответствии с уставом образовательного учреждения, лицензией и свидетельством о государственной аккредитации являются компетенцией и ответственностью образовательного учреждения.

В этой связи Минобрнауки России полагает, что существующие образовательные стандарты, опосредованно затрагивающие вопросы защиты прав потребителей в образовательной программе по иным предметам, в целом способны обеспечивать изучение основ потребительских знаний и реализацию права обучающихся на просвещение в области защиты прав потребителей.

Очевидно, что преподавание основ потребительских знаний в рамках общеобразовательных программ не только совпадает с целью всей системы образования – формированием общей культуры личности, обеспечением полноправного вступления обучающегося в самостоятельную жизнь, помощи в адаптации к жизни в обществе, но и одновременно позволяет реализовать одно из основных направлений государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан – «развитие правового образования и воспитания подрастающего поколения в образовательных учреждениях различного уровня посредством внедрения в образовательный процесс учебных курсов, программ, учебно-методических материалов, обеспечивающих получение знаний в области права».

Введение потребительских знаний в содержание образования является нормальной практикой экономически развитых демократических стран мира, позволяющей молодежи своевременно получать необходимые ориентиры в широком спектре товаров и услуг.

Одновременно потребительское образование школьников воздействует и на их родителей, открывая тем самым новые каналы для просвещения разных поколений потребителей и закрепления обычаев грамотного потребительского поведения в семейном воспитании. Но главное, что подобное образование населения является эффективной мерой предупреждения нарушений прав потребителей, основой добропорядочного предпринимательства.

Поэтому на протяжении ряда лет такая важная задача, как воспитание потребительской культуры учащихся общеобразовательных школ, то есть на этапе формирования мировоззрения и психологии человека, решалась, в том числе посредством прове-

дения Всероссийской олимпиады школьников<sup>3</sup> по предмету «основы потребительских знаний».

Однако в действующий «Перечень общеобразовательных предметов, по которым проводится Всероссийская олимпиада школьников», утвержденный приказом Минобрнауки России от 23 апреля 2008 г. № 134, вышеуказанный предмет не включен.

Между тем, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), периодически обращая внимание Минобрнауки России на необходимость более активного централизованного внедрения в учебный процесс изучения вопросов потребительской тематики, указывала, в том числе на значимость именно такой формы оценки знаний учащихся как Всероссийская олимпиада школьников, тем более что в поддержку названной идеи не раз высказывались и общественные объединения потребителей.

Несмотря на это, позиция Минобрнауки России сводится к тому, что в целях дополнения существующих образовательных и профессиональных программ темами (учебными программами), способными обеспечить обучающихся знаниями в области защиты прав потребителей, достаточно предусмотреть «обычную» олимпиаду, посвященную вопросам потребительских знаний, включив ее в перечень тех олимпиад школьников, правовая основа организации и проведения которых принципиально отличается.

По мнению Роспотребнадзора, подобный утилитарный подход, необоснованно ограничивающий ведомственными рамками нормативно-правового регулирования отношений в образовательной сфере законодательно закрепленное императивными нормами право потребителей на просвещение, объективно нуждается в соответствующем пересмотре, имея в виду, что новое смысловое содержание общего образования, закрепленное в пункте 11 статьи 2 вступающего в силу с 1 сентября 2013 г. Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», делает явный акцент на задаче приобретения в процессе освоения основных общеобразовательных программ компетентных знаний, умений и навыков, необходимых для жизни человека в обществе, а неотъемлемой частью общественной жизни являются отношения, регулируемые законодательством о защите прав потребителей.

Поэтому только отдельные и выборочные формы обучения, направленные на повышение потребительской грамотности, не составляющие целостного представления о сфере потребительских правоотношений наряду с отсутствием основополагающих знаний, которые ребенок должен получить на этапе своего становления в качестве правосознательного гражданина о правилах поведения в экономико-ориентированном социуме, накладывают весьма существенные ограничения на саму возможность решения главной задачи образования – полноценное развитие личности.

Все это делает весьма актуальной проблему всестороннего совершенствования процесса обучения основам потребительских знаний как обязательной составной части любого образования.

Вместе с тем помимо образовательного компонента права потребителей на просвещение не менее значима его вторая составляющая, закрепленная Законом «О защите прав потребителей», предусматривающая организацию системы информации потребителей об их правах и о необходимых действиях по защите этих прав.

Причем последнее особенно актуально в тех секторах потребительского рынка (жилищное строительство и предоставление жилищно-коммунальных услуг, потребительское кредитование граждан, туризм, предоставление платных медицинских услуг и других), где зачастую идет тотальная эксплуатация правовой неграмотности граждан.

---

<sup>3</sup> Положение о Всероссийской олимпиаде школьников, утвержденное приказом Минобрнауки России от 2 декабря 2009 г. № 695.

В этой связи любого рода действия и инициативы, призванные способствовать повышению уровня потребительской грамотности, формированию у населения устойчивых навыков разумного поведения на потребительском рынке, привитию потребительской культуры, в том числе в части реализации возможностей самозащиты права, определяют необходимый и очень значимый элемент соответствующей деятельности всех участников национальной системы защиты прав потребителей.

Особое место в этой работе занимает Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, которая в целях принятия дополнительных практических мер, направленных на реализацию права потребителей на просвещение и на обеспечение доступа потребителей к квалифицированной юридической помощи, в дополнение к ставшим уже традиционными таким формам коммуникации, как общественные приемные и телефонные «горячие линии», на основе приказа Роспотребнадзора от 6 апреля 2009 г. № 318 «О совершенствовании системы информирования и консультирования потребителей» последовательно развивает на базе подведомственных федеральных бюджетных учреждений здравоохранения – центров гигиены и эпидемиологии в субъектах Российской Федерации и на железнодорожном транспорте систему регулярного правового и финансового образования потребителей.

По состоянию на 1 января 2013 г. эта система включала в себя 84 консультационных центра и 586 консультационных пунктов для потребителей.

В работе указанных консультационных центров и пунктов задействовано 818 специалистов, силами которых за 2012 г. потребителям в общей сложности были даны 278 300 консультаций, касающихся самых разных аспектов защиты их прав в различных сферах потребительских правоотношений (для сравнения: в 2010 г. специалистами консультационных центров и пунктов были даны 131 400 консультаций, в 2011 г. – 243 200 консультаций) (рис. 1.2.1).

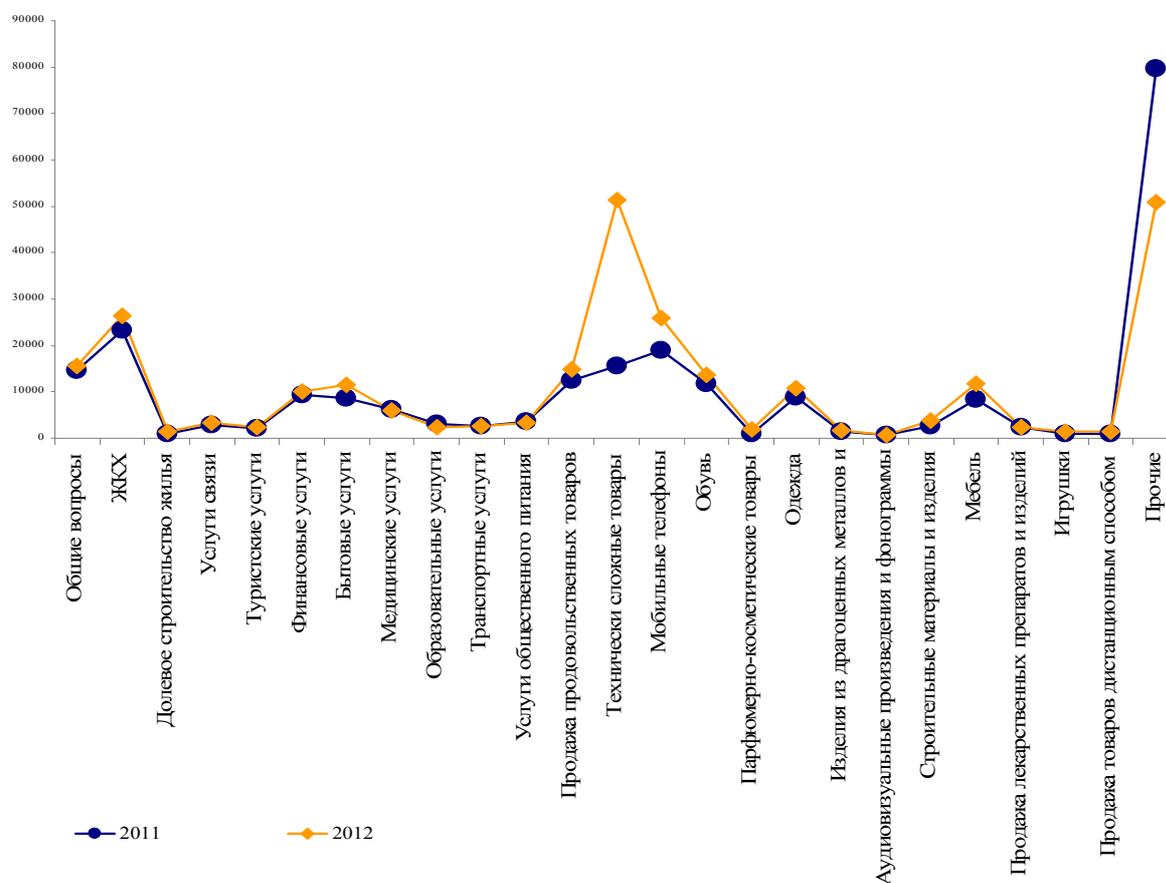


Рис. 1.2.1. Структура консультаций, проведенных консультационными пунктами и центрами для потребителей, в динамике за 2011—2012 гг.

В общей структуре консультаций стабильно преобладание вопросов, связанных с последствиями приобретения технически сложных товаров ненадлежащего качества, – 18,4 %. Каждая десятая консультация касается проблем предоставления и оплаты жилищно-коммунальных услуг, а каждая двадцатая – пищевых продуктов.

В то же время последовательно растет степень востребованности консультаций по вопросам предоставления и защиты прав потребителей финансовых услуг, доля которых с 2,8 % в 2010 г. выросла до 3,6 % в 2012 г. При этом при среднем показателе в 120 таких консультаций на один субъект Российской Федерации, в Свердловской области их было дано 982, в Республике Татарстан – 724, в Краснодарском крае – 665.

Одновременно в Республике Калмыкия вопросы оказания финансовых услуг, связанные главным образом с потребительским кредитованием, явились причиной обращения потребителей за помощью в консультационные центры и пункты в 27 % зарегистрированных случаев. В Новосибирской области доля таких консультаций составила 13,5 %, в Нижегородской и Сахалинской областях – по 10 %, более 7 % – в Республике Кабардино-Балкария, Республике Карелия, Республике Тыва, Красноярском крае, Архангельской и Курганской областях.

В целом по итогам 2012 г. наибольшее общее количество консультаций по вопросам защиты прав потребителей было дано консультационными центрами и пунктами в Свердловской области и Республике Татарстан (более 15 тыс. по каждому региону).

Более 10 тыс. консультаций были даны консультационными центрами и пунктами в Алтайском (13 297 консультаций), Краснодарском (12 954 консультации), Пермском (10 481 консультация) краях, Томской области (10 212 консультаций).

Важнейшим информационным поводом для создания дополнительных условий, обеспечивающих развитие правовой грамотности и правосознания потребителей, повышение уровня их осведомленности о характере, способах, пределах осуществления и защиты своих прав и охраняемых законом интересов, а также для проведения соответствующих разнообразных просветительских акций является отмечаемый мировой общественностью 15 марта Всемирный день защиты прав потребителей<sup>4</sup>, который в 2012 г. проводился под девизом «Наши деньги, наши права: кампании за правильный выбор на рынке финансовых услуг»<sup>5</sup>, ежегодно определяемым Consumers International (CI) – Международной Федерацией потребительских организаций.

С учетом заявленной тематики Всемирного дня защиты прав потребителей, призванной третий год подряд целенаправленно акцентировать внимание на финансовом сегменте потребительского рынка, Роспотребнадзором и его территориальными органами были разработаны конкретные планы соответствующих действий, приуроченных к 15 марта 2012 г., итогом которых явилось проведение в общей сложности 46 760 различных мероприятий (публичных акций, выступлений и так далее), что в 4,5 раза превысило аналогичный показатель предшествующего года (10 260 мероприятий). В частности, были организованы 634 радио- и 1 034 телевизионных выступления, подготовлены 3 828 публикаций в печатных изданиях (статьях, горячих/прямых линиях, в редакциях газет и других).

В общественных приемных территориальных органов Роспотребнадзора, а также в консультационных центрах и пунктах для потребителей с привлечением представителей общественных потребительских организаций и органов местного самоуправления в рамках совместных мероприятий, связанных с Всемирным днем защиты прав потребителей, были даны в общей сложности 62 854 тематические консультации, из которых 10 217 – с выездом в отдаленные районы и сельскую местность. Кроме того, были про-

<sup>4</sup> World Consumer Rights Day (WCRD).

<sup>5</sup> «Our money, our rights: campaigning for real choice in financial services».

ведены 1 034 телефонные «горячие линии», в ходе которых потребителям были даны еще 15 759 консультаций.

В целом ряде консультационных центров и пунктов для потребителей были размещены информационные стенды на темы: «Что такое кредитный договор?», «Условия кредитного договора, ущемляющие права потребителей», «Алгоритм действий потребителей в случае нарушения потребительских прав со стороны кредитных организаций» и другие.

В Иркутской области специалистами консультационного центра для потребителей совместно с Управлением Роспотребнадзора по Иркутской области была организована и проведена месячная акция «Учись писать претензию», в рамках которой на протяжении всего марта 2012 г. местное население обучалось (в удобное время – с 18 до 20 часов) навыкам грамотного потребительского поведения.

В 2012 г. также была продолжена начатая ранее практика проведения анкетирования и социологических опросов населения в целях выяснения уровня правовой и финансовой грамотности потребителей, в которых приняли участие более 20 тыс. человек.

В ходе проведения мероприятий, посвященных Всемирному дню защиты прав потребителей, специалистами Роспотребнадзора были разработаны и распространены более 40 тыс. памяток и буклетов для потребителей. Информационные материалы, освещающие тематику защиты прав потребителей финансовых услуг, распространялись в кредитно-финансовых учреждениях, на предприятиях торговли.

В целях укрепления взаимодействия всех ветвей национальной системы защиты прав потребителей в лице органов государственной власти, местного самоуправления и общественных объединений потребителей территориальными органами Роспотребнадзора были организованы и проведены приуроченные к Всемирному дню защиты прав потребителей 213 заседаний консультативных советов по защите прав потребителей при Управлениях Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации, 1 155 конференций и 753 семинара, на которых в присутствии представителей кредитно-финансовых организаций обсуждались региональные аспекты сотрудничества в деле защиты прав потребителей.

Для повышения интереса широких слоев населения к потребительской тематике территориальными органами Роспотребнадзора совместно с органами региональной власти, общественными потребительскими объединениями были организованы и проведены 676 тематических выставок и 283 конкурса, посвященных различным вопросам защиты прав потребителей.

Особое внимание традиционно было уделено проведению информационно-просветительской работы среди молодежи, результатом которой стали около 5 тыс. мероприятий (лекции, семинары, уроки-практикумы, деловые игры) с участием в общей сложности более 210 тыс. учеников. При этом не были обделены вниманием даже ученики младших классов, для которых организовывались конкурсы рисунков на темы: «Я – потребитель», «Банковские услуги глазами детей», «Мы – архитекторы качественного мира», «Я – покупатель» (Кемеровская область, Алтайский край, Кировская область, Амурская область, Республика Башкортостан и другие).

Для школьников и студентов первых курсов во многих регионах также проводились всевозможные конкурсы и викторины по основам потребительских знаний.

Так, в Курганской области среди учащихся 7 классов общеобразовательных школ прошел конкурс сочинений на тему «Если бы у меня был миллион рублей», для учеников 10—11 классов проведен конкурс рефератов на тему «Кредит. Как сделать его более выгодным?», в Курганском филиале Академии труда и социальных отношений для студентов был организован конкурс «Турнир знатоков» на лучшее знание основ потребительского законодательства.

В Воронежском филиале Московского гуманитарно-экономического института была проведена викторина «Защита прав потребителей в современной России».

В Амурской области для студентов высших и средних учебных заведений прошла викторина на тему «Я – грамотный потребитель», а для учащихся 10—11 классов – конкурс «Знатоки закона о защите прав потребителей».

В Республике Башкортостан к Всемирному дню защиты прав потребителей было приурочено открытие VII Всероссийской олимпиады по финансовому рынку для старшеклассников, а среди учащихся младших классов проведены ролевые игры на тему «Я – в магазине».

В целях побуждения интереса молодежи к получению знаний о своих потребительских правах при проведении уроков-практикумов в образовательных учреждениях Алтайского края специалистами территориального органа Роспотребнадзора была презентована обучающая мультимедийная программа «Действия потребителя в случае нарушения его прав».

Рядом субъектов Российской Федерации были показаны примеры эффективной работы с молодежью в формате научно-практических конференций на тему защиты прав потребителей. В частности, в том же Алтайском крае на базе Барнаульского торгового-экономического колледжа прошла международная студенческая научно-практическая конференция «Актуальные проблемы развития потребительского рынка – VI», в работе которой приняли участие студенты 15 высших учебных заведений Алтайского края и 4 высших учебных заведений Республики Казахстан.

Кроме того, администрацией города Южно-Сахалинска второй год подряд проводилась приуроченная к Всемирному дню защиты прав потребителей конференция на тему «Основы потребительских знаний молодежи – путевка в жизнь».

В Белгородском государственном национальном исследовательском университете была проведена межвузовская научно-практическая конференция на тему «Региональные аспекты защиты прав потребителей».

В Республике Бурятия Институтом экономики и права Восточно-Сибирского государственного университета технологий и управления была организована VI Международная молодежная конференция «Современные проблемы теории и практики права глазами молодых исследователей», в рамках которой состоялась дискуссия на тему «Актуальные вопросы реализации и защиты прав потребителей».

В целом, общие итоги проведенных в 2012 г. мероприятий, посвященных и приуроченных к Всемирному дню защиты прав потребителей, свидетельствуют об их объективно высоком содержательном уровне, что, безусловно, способствует не только повышению степени информированности и правовой грамотности потребителей, но и укреплению взаимодействия всех ветвей национальной системы защиты прав потребителей.

Вместе с тем, они подтверждают необходимость дальнейшего продолжения совместной работы органов государственной власти, местного самоуправления и общественных объединений потребителей в деле пропаганды потребительских знаний среди всех слоев общества в целях обеспечения более эффективной защиты прав потребителей, гармоничного развития потребительского рынка и поддержания на нем устойчивого баланса интересов его участников.

### **1.3. Право на качество и безопасность товаров (работ, услуг)**

По общему правилу, закрепленному пунктом 1 статьи 4 Закона «О защите прав потребителей», продавец (исполнитель) обязан передать потребителю товар (выполнить работу, оказать услугу), качество которого соответствует договору, условия которого изначально определяются по соглашению сторон, кроме случаев, когда содержа-

ние соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами.<sup>6</sup> При отсутствии в договоре условий о качестве товара (работы, услуги) продавец (исполнитель) обязан передать потребителю товар (работу, услугу), пригодный для целей, для которых товар (работа, услуга) такого рода обычно используется.

Применительно к публичным договорам<sup>7</sup>, например, к договору розничной купли-продажи, это означает, что продавец обязан обеспечить исполнение соответствующих обязательств в отношении каждого, кто к нему обратится. Однако если продавец при заключении договора был поставлен потребителем в известность о конкретных целях приобретения товара, то он обязан передать потребителю товар, пригодный для использования в соответствии с этими целями. Аналогичная обязанность возлагается на продавца в случае продажи товара по образцу или описанию.

Одновременно при заключении договора розничной купли-продажи следует иметь в виду, что исходя из императивных положений пункта 2 статьи 494 ГК РФ, выставление в месте продажи (на прилавках, в витринах и тому подобное) товаров, демонстрация их образцов или предоставление сведений о продаваемых товарах (описаний, каталогов, фотоснимков товаров и тому подобное) в месте их продажи признается публичной офертой независимо от того, указаны ли цена и другие существенные условия договора розничной купли-продажи, за исключением случая, когда продавец явно определил, что соответствующие товары не предназначены для продажи.

Помимо соответствия условиям договора, товары (работы, услуги) в силу императивного положения пункта 5 статьи 4 Закона «О защите прав потребителей» в любом случае обязаны соответствовать обязательным требованиям.

В этой связи, прежде всего, согласно пункту 1 статьи 7 Закона «О защите прав потребителей» являются обязательными требования, которые должны обеспечивать безопасность товара (работы, услуги) для жизни и здоровья потребителя, окружающей среды, а также предотвращение причинения вреда имуществу потребителя. Устанавливаются такого рода требования законом или в установленном им порядке.

К числу таких законов в настоящее время в первую очередь относится Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее – Федеральный закон «О техническом регулировании»), предусматривающий в целях защиты жизни и здоровья граждан, имущества физических лиц, охраны окружающей среды, а также предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей, принятие соответствующих технических регламентов в отношении продукции, к которой, в том числе, относятся (могут относиться) товары, предназначенные для реализации потребителям.

Если такие товары определены в качестве объекта технического регулирования, то они должны отвечать обязательным требованиям, подтверждение соответствия которым осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом «О техническом регулировании», и до попадания в гражданский оборот пройти процедуру оценки соответствия.

Обязательное подтверждение соответствия осуществляется в формах принятия декларации о соответствии или обязательной сертификации. Причем проводится обязательное подтверждение соответствия только в случаях, установленных соответствующим техническим регламентом, и исключительно на соответствие требованиям технического регламента (статья 23 Федерального закона «О техническом регулировании»). Вместе с тем в силу положений статьи 46 Федерального закона «О техническом регулировании» до вступления в силу соответствующих технических регламентов требова-

<sup>6</sup> См. пункт 4 статьи 421 ГК РФ.

<sup>7</sup> См. статью 426 ГК РФ.

ния к продукции, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, соответствующие целям технического регулирования, в том числе в части защиты жизни и здоровья граждан, имущества физических лиц (то есть призванные обеспечивать реализацию права потребителя на безопасность товаров), также подлежат обязательному исполнению.

Кроме того, с учетом «Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации»<sup>8</sup> (заключено в г. Санкт-Петербурге 18 ноября 2010 г.) и «Единого перечня продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках Таможенного союза», утвержденного решением Комиссии Таможенного союза от 28 января 2011 г. № 526 (в редакции решения Совета Евразийской экономической комиссии от 23 ноября 2012 г. № 102) (далее – Единый перечень), Российская Федерация не вправе устанавливать в своем законодательстве обязательные требования в отношении продукции, не включенной в Единый перечень. Однако для продукции, включенной в Единый перечень, но в отношении которой не вступили в силу технические регламенты Таможенного союза или технические регламенты Евразийского экономического сообщества, нормы законодательства Российской Федерации в сфере технического регулирования продолжают действовать.

В этой связи следует отметить, что поскольку применение национальных стандартов и предварительных национальных стандартов, относящихся к документам в области стандартизации, так же как и применение знака соответствия национальному стандарту, осуществляются исключительно на основе принципа добровольности (в силу взаимосвязанных положений статьи 12, статьи 15, пункта 2 статьи 20, статьи 21, статьи 22 Федерального закона «О техническом регулировании»), а сама стандартизация, входящая в сферу применения законодательства о техническом регулировании, в части соблюдения требований национальных стандартов (предварительных национальных стандартов) объектом государственного контроля (надзора) по Федеральному закону «О техническом регулировании» изначально не является, то как нормативный правовой акт, содержащий обязательные требования, за соблюдением которых осуществляется государственный контроль (надзор), национальный стандарт (предварительный национальный стандарт) может рассматриваться только в рамках применения статьи 46 Федерального закона «О техническом регулировании».

Учитывая, что соблюдение права потребителей на безопасность товаров имеет особое значение применительно к пищевым продуктам, а технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011), утвержденный решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 880, вступает в силу с 1 июля 2013 г., в 2012 г. правовую основу регулирования соответствующих отношений также продолжал определять Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» (далее – Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов»).

Согласно статье 9 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» обязательные требования к пищевым продуктам, материалам и изделиям, упаковке, маркировке, процедурам оценки их соответствия этим обязательным требованиям, производственному контролю за качеством и безопасностью пищевых продуктов, материалов и изделий, методикам их исследований (испытаний), измерений и пра-

<sup>8</sup> Ратифицировано Федеральным законом от 27 июня 2011 г. № 152-ФЗ «О ратификации Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации».

вилам идентификации устанавливаются нормативными документами, определение которых приведено в статье 1 вышеназванного законодательного акта.

При этом в пункте 7 статьи 17 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» указано, что их соответствие обязательным требованиям нормативных документов подтверждается в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

Вместе с тем, согласно положениям пункта 2 статьи 16 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» в отношении новых пищевых продуктов показатели их качества и безопасности, а также сроки годности, требования к упаковке, маркировке, информации, условиям изготовления и оборота, программам производственного контроля, методикам испытаний, способам утилизации или уничтожения должны быть включены в технические документы, то есть документы, в соответствии с которыми осуществляются изготовление, хранение, перевозка и реализация пищевых продуктов (технические условия, технологические инструкции, рецептуры и другие). В этом случае требования утвержденных технических документов становятся обязательными для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих деятельность по изготовлению и введению в оборот конкретных видов пищевых продуктов, наряду с требованиями нормативных документов.

#### **1.4. Право потребителей на информацию**

В соответствии со статьями 8, 10 Закона «О защите прав потребителей» продавец (исполнитель, изготовитель) обязан предоставить потребителю необходимую и достоверную информацию о товаре (работе, услуге), соответствующую требованиям к ее содержанию и способам предоставления, установленным законом и (или) иными правовыми актами (в частности, по отдельным видам товаров (работ, услуг) перечень и способы доведения информации до потребителя устанавливаются Правительством Российской Федерации).

Согласно пункту 2 статьи 8 Закона «О защите прав потребителей» информация о товаре (работе, услуге), предоставление которой для продавца (исполнителя) является обязательным в силу соответствующих положений пункта 2 статьи 10 этого же законодательного акта, в наглядной и доступной форме доводится до сведения потребителя при заключении договора купли-продажи или договора о выполнении работ (оказании услуг).

В случае несоблюдения продавцом (исполнителем) по отношению к потребителю вышеназванной обязанности для него наступают правовые последствия, установленные статьей 12 Закона «О защите прав потребителей». Причем по смыслу пункта 1 данной статьи, в том случае, когда договор уже заключен, право потребителя на отказ от его исполнения, как и на заявление иных требований из числа предусмотренных пунктом 1 статьи 18 и пунктом 1 статьи 29 Закона «О защите прав потребителей», наступает тогда, когда выявляется причинно-следственная связь между отсутствием той или иной информации о товаре (работе, услуге) из числа обязательной и связанным с этим фактом необеспечения продавцом (исполнителем) правильного выбора товара (работы, услуги) потребителем (пункт 1 статьи 10 Закона «О защите прав потребителей») и (или) несоблюдения им в той же связи соответствующих требований статьи 4 Закона «О защите прав потребителей».

При этом, например, установить факт приобретения «не того» товара и/или невозможности использования его в соответствии с заявленными при заключении договора целями (или по назначению) и предъявить в этой связи продавцу требование о возврате уплаченной за такой товар суммы потребитель должен в разумный срок, продолжительность которого в каждом конкретном случае будет различной в зависимости

от объективных и субъективных факторов, сопутствующих обстоятельствам заключения договора купли-продажи, и характера не предоставленной информации.<sup>9</sup> Однако в любом случае указанной нормой Закона «О защите прав потребителей» предполагается, что отсутствие соответствующей информации является объективным воспрепятствованием к потреблению (использованию) товара. Причем потребление (использование) товара сразу после его передачи потребителю продавцом подразумевается (за исключением сезонных товаров).

Объем обязательной информации о товаре (работе, услуге), которую продавец (изготовитель, исполнитель) обязан своевременно довести до потребителя, определен пунктом 2 статьи 10 Закона «О защите прав потребителей», а возможные способы ее доведения – в пункте 3 этой же статьи. В том случае, если конкретный способ доведения указанной информации не определен законом или иным нормативным правовым актом, необходимо исходить из того, что избранный продавцом (изготовителем, исполнителем) способ доведения необходимой информации о товаре (работе, услуге) в полной мере отвечает критериям ее наглядности и доступности и законодательно закрепленному правилу предоставления соответствующих сведений на русском языке (пункт 2 статьи 8 Закона «О защите прав потребителей»), то есть обеспечивает выполнение продавцом (исполнителем) обязанности по передаче потребителю товара (работы, услуги), пригодного для целей, для которых товар (работа, услуга) такого рода обычно используется (пункт 2 статьи 4 Закона «О защите прав потребителей»).

К числу обязательной информации о товарах нормой пункта 3 статьи 10 Закона «О защите прав потребителей» отнесена информация об обязательном подтверждении соответствия, которая должна представляться в порядке и способами, установленными законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

Продукция, соответствие которой требованиям технических регламентов подтверждено в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О техническом регулировании», маркируется знаком обращения на рынке. Изображение знака обращения на рынке устанавливается Правительством Российской Федерации. Данный знак не является специальным защищенным знаком и наносится в информационных целях.

Маркировка знаком обращения на рынке осуществляется заявителем самостоятельно любым удобным для него способом. Особенности маркировки продукции знаком обращения на рынке устанавливаются техническими регламентами.

Одновременно продукция, соответствие которой требованиям технических регламентов не подтверждено в порядке, установленном Федеральным законом «О техническом регулировании», маркироваться этим знаком не может.

Поскольку вопрос об обязанностях заявителя в области обязательного подтверждения соответствия разрешен в статье 28 Федерального закона «О техническом регулировании», согласно которой он должен указывать в сопроводительной документации сведения о сертификате соответствия или декларации о соответствии, реализация продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия, без указания в сопроводительной документации сведений о сертификате соответствия или декларации о соответствии, определяет состав административного правонарушения по статье 14.45 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Вышеуказанная статья КоАП РФ в качестве объективной стороны административного правонарушения фактически определяет виновное несоблюдение требований, изложенных в пункте 12 «Правил продажи отдельных видов товаров», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 г. № 55, со-

<sup>9</sup> См. пункт 36 постановления Пленума ВС РФ № 17.

держание которого в отчетном году с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 4 октября 2012 г. № 1007 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам продажи товаров и оказания услуг» было в соответствующей части в полной мере гармонизировано с Федеральным законом «О техническом регулировании», не возлагающим на хозяйствующих субъектов, ответственных за выпуск в обращение (в оборот) продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия, императивной обязанности по обязательному сопровождению такой продукции на каком-либо этапе ее товародвижения непосредственно сертификатами соответствия или декларациями о соответствии (их копиями).

В целом права потребителей на информацию о товарах (работах, услугах) и сопутствующие этому обязанности продавцов (исполнителей, изготовителей) корреспондируются с нормами законодательства о техническом регулировании как правовой основой для разработки и принятия технических регламентов, целью которых в числе прочего является «предупреждение действий, вводящих в заблуждение приобретателей, в том числе потребителей».

Как результат, его всесторонняя защита гарантируется не только нормами гражданского права (статья 12 Закона «О защите прав потребителей»), но и в административном порядке за счет возможности квалифицировать соответствующие виновные действия хозяйствующих субъектов по целому ряду статей КоАП РФ (часть 1 статьи 14.5, статья 14.7, часть 1 статьи 14.8, статья 14.44, статья 14.46).

### **1.5. Право потребителя на возмещение убытков, имущественного вреда, причиненного вследствие недостатков товара (работы, услуги), и компенсацию морального вреда**

С учетом соответствующих взаимосвязанных положений статей 15, 393, 394 ГК РФ и статьи 13 Закона «О защите прав потребителей» потребитель вправе требовать возмещения убытков, причиненных ему вследствие нарушения его прав, которые, если иное не установлено законом, исчисляются в полном объеме сверх неустойки (пени), установленной законом или договором.

При этом, принимая во внимание многочисленность видов законных неустоек в пользу потребителей, предусмотренных непосредственно нормами Закона «О защите прав потребителей» (статьи 13, 23, 23.1, 28), призванных служить важной гарантией исполнения обязательств по потребительским сделкам, любые «соглашения» об уменьшении их размера, нередко включаемые недобросовестными хозяйствующими субъектами в договоры с потребителями, изначально ничтожны в силу соответствующих положений пункта 2 статьи 400 ГК РФ.

Кроме того, если основанием для заявления требования о возмещении убытков со стороны потребителя служит факт предоставления ему недостоверной или недостаточно полной информации о товаре (работе, услуге), то в силу положений пункта 4 статьи 12 Закона «О защите прав потребителей» необходимо исходить из предположения об отсутствии у потребителя специальных познаний о свойствах и характеристиках соответствующих товаров (работ, услуг).

Правовую же основу для предъявления потребителями требований, связанных с причинением вреда их жизни, здоровью или имуществу вследствие недостатков товара (работы, услуги), определяют статьи 1095—1098 ГК РФ и статья 14 Закона «О защите прав потребителей».

В соответствии с указанными нормами вред, причиненный потребителю вследствие конструктивных, производственных, рецептурных или иных недостатков товара (работы, услуги), а также вследствие непредоставления полной и достоверной информации о товаре (работе, услуге), подлежит возмещению продавцом или изготовителем

товара (исполнителем услуги) независимо от их вины и от того, состоял потерпевший с ними в договорных отношениях или нет.

Единственным основанием, освобождающим в этой связи продавца, изготовителя, исполнителя от соответствующей имущественной гражданско-правовой ответственности, согласно взаимосвязанным положениям статьи 1098 ГК РФ и пункта 5 статьи 14 Закона «О защите прав потребителей», будет служить доказанный ими факт действия непреодолимой силы или нарушения потребителем установленных правил использования, хранения или транспортирования товара (работы, услуги).

О значимости административных мер, направленных на минимизацию случаев и последствий причинения вреда жизни и здоровью потребителей, говорит то обстоятельство, что информация о связанных с этим фактах и угрозах может служить одним из самостоятельных законодательно закрепленных оснований для проведения внеплановой проверки в соответствии с положениями 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» (далее – Закон № 294-ФЗ), а учет и анализ случаев причинения вреда жизни и здоровью потребителей, окружающей среде и имуществу потребителей, связанного с приобретением и использованием товаров (работ, услуг) с недостатками, опасных товаров (работ, услуг) либо с предоставлением потребителям несвоевременной, неполной, недостоверной и вводящей в заблуждение информации о товарах (работах, услугах)<sup>10</sup> – является составной частью федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

При этом если причинение вреда жизни и/или здоровью потребителей повлекло смерть или массовые заболевания, отравления людей, то есть явилось результатом грубого нарушения прав потребителей, это может явиться основанием для ликвидации соответствующего юридического лица или прекращения деятельности индивидуального предпринимателя в судебном порядке.<sup>11</sup>

Закон «О защите прав потребителей» относится к числу тех законодательных актов, которые среди прочего устанавливают правовые основания для компенсации одному из субъектов регулируемых им отношений морального вреда.

Согласно статье 15 Закон «О защите прав потребителей», если вследствие нарушения изготовителем (исполнителем, продавцом, уполномоченной организацией или уполномоченным индивидуальным предпринимателем, импортером) прав потребителя, предусмотренных законами и правовыми актами Российской Федерации, регулирующими отношения в области защиты прав потребителей, потребителю причинен моральный вред, то он подлежит компенсации причинителем вреда.

При определении размера компенсации морального вреда суд принимает во внимание степень вины нарушителя и иные заслуживающие внимания обстоятельства, в том числе учитывает степень физических и нравственных страданий, связанных с индивидуальными особенностями лица, которому причинен вред. При этом вопрос о компенсации морального вреда разрешается независимо от возмещения имущественного вреда и понесенных потребителем убытков, а как таковой установленный факт нарушения прав потребителя уже сам по себе является достаточным условием для удовлетворения иска на этот счет.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> См. подпункт 5 пункта 2 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей».

<sup>11</sup> См. подпункт 7 пункта 4 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей».

<sup>12</sup> См. пункт 45 постановления Пленума ВС РФ № 17.

## 2. Правовое положение потребителей и проблемы их защищенности в отдельных сферах потребительских отношений

### 2.1. Розничная продажа товаров

Розничная торговля в современном мире является не только основным способом приобретения различных продовольственных и непродовольственных товаров, но и способом удовлетворения целого ряда потребностей, имеющих жизнеобеспечивающее значение.

В этой связи для всех категорий населения, особенно в отношении пищевых продуктов, помимо собственно соблюдения соответствующих потребительских прав (на качество, безопасность, информацию о товарах) безусловную важность имеет экономическая и физическая доступность продовольствия.

Способствовать решению этой задачи призвана «Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации», утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 (далее – Доктрина), в которой в развитие положений «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, представлены официальные взгляды государства на цели, задачи и основные направления экономической политики в области обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации, определяемой в качестве одного из необходимых условий реализации такого стратегического национального приоритета, как «повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения»<sup>13</sup>.

Поскольку состояние продовольственного обеспечения постоянно привлекает к себе внимание населения и общественных организаций, что связано с невысоким качеством продовольствия и все еще недостаточным уровнем безопасности пищевых продуктов для потребителей, Доктриной закреплена необходимость «совершенствовать систему организации контроля безопасности пищевых продуктов, включая создание современной технической и методической базы»<sup>14</sup>.

Для потребителя повышение риска приобретения некачественной и небезопасной продукции на практике связано как с расширением ассортимента и появлением новых товаров, так и ростом розничного товарооборота в целом.

По сведениям, приводимым Министерством промышленности и торговли Российской Федерации<sup>15</sup> (Минпромторг России), в 2012 г. оборот розничной торговли составил 21 319,9 млрд руб. или 105,9 % к уровню 2011 г. При этом в 2012 г. сохранилась тенденция опережающего роста объема продаж непродовольственных товаров по сравнению с динамикой продаж продовольственных товаров. Так, если продажи непродовольственных товаров по итогам 2012 г. выросли на 8,4 % по сравнению с 2011 г., то продажи пищевых продуктов, включая напитки и табачные изделия, – только на 3 %.

В структуре розничных продаж доля непродовольственных товаров составила в 2012 г. 53,5 % против 52,3 – в 2011 г.

Оборот розничной торговли в стационарной торговой сети в 2012 г. вырос на 6,9 % к уровню 2011 г., составив 19 050,9 млрд руб.

Одновременно сохранилась отрицательная динамика продаж товаров на розничных рынках и ярмарках, где по итогам 2012 г. оборот розничной торговли составил 2 269 млрд руб., сократившись на 2,5 % по сравнению с 2011 г. В результате снизилась

<sup>13</sup> См. пункт 2 Доктрины.

<sup>14</sup> См. пункт 12 Доктрины.

<sup>15</sup> Ссылка на официальный сайт Минпромторга России: <http://www.minpromtorg.gov.ru/stats/industry/12-2012/7>.

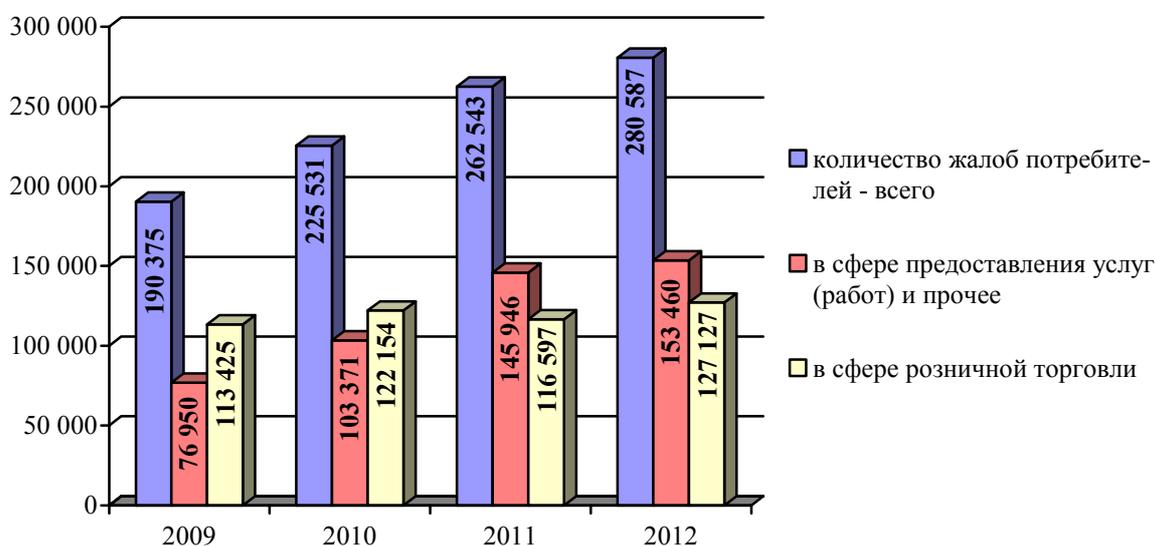
доля рынков и ярмарок в структуре оборота розничной торговли с 11,6 % в 2011 г. до 10,6 – в 2012 г.

Стоимость минимального набора продуктов питания в среднем по России в конце декабря 2012 г. составила 2 608,9 руб. в расчете на месяц (с начала года рост составил 7,8 %).

В целом по итогам 2012 г. продовольственные товары подорожали на 7,5 % (в 2011 г. – на 3,9 %). Потребительские цены на непродовольственные товары по итогам 2012 г. выросли на 5,2 % (в 2011 г. – на 6,7 %).

Таким образом, по итогам 2012 г. динамика оборота розничной торговли характеризовалась умеренными темпами роста, более динамичным развитием сетевой торговли и уменьшением роли розничных рынков и ярмарок в формировании оборота розничной торговли.

Определенным индикатором состояния дел на потребительском рынке может служить показатель динамики числа обращений с соответствующими жалобами, которые поступают в Роспотребнадзор и его территориальные органы (рис. 2.1.1).



**Рис. 2.1.1.** Структура и динамика обращений по различным вопросам нарушения потребительских прав граждан, поступающих в территориальные органы Роспотребнадзора

Всего в 2012 г. в Управление Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации поступили 127 127 обращений по различным вопросам, касающимся соблюдения требований законодательства о защите прав потребителей в сфере розничной торговли, что на 9 % больше, чем в 2011 г., когда данный показатель впервые снизился по сравнению с предшествующим периодом (на 4,5 % к уровню 2010 г.). При этом второй год подряд сохранилась тенденция к превалированию числа жалоб на нарушения прав потребителей в сфере услуг, доля которых составляла 55,6 % в 2011 г. и 54,7 – в 2012 г. (при 45,8 % в 2010 г.).

Применительно к сегменту розничной торговли в большинстве случаев (77 %) жалобы касались обстоятельств приобретения непродовольственных товаров, главным образом – технически сложных, а 2,7 % от их общего числа были связаны с дистанционным способом продажи товаров.

В 7 179 обращениях (5,6 %) заявителями сообщалось о причинении вреда жизни, здоровью или имуществу потребителей вследствие приобретения товаров ненадлежащего качества, 5 345 из которых были рассмотрены в пределах компетенции.

Всего территориальными органами Роспотребнадзора в 2012 г. были в общей сложности рассмотрены 122 843 обращения, касающиеся отношений по купле-продаже товаров, что на 6 % больше, чем в 2011 г.

Поскольку большинство из них, как правило, было связано с изложением обстоятельств конкретного имущественного спора, разрешаемого исключительно в судебном порядке, в 73 % случаев авторам обращений давались соответствующие необходимые в этой связи разъяснения и рекомендации.

В то же время почти каждое шестое обращение с жалобами на нарушения в сфере розничной торговли из числа рассмотренных (всего – 20 908) стало основанием для проведения внеплановой проверки в соответствии с требованиями Закона № 294-ФЗ, а 8 378 обращений явились основанием для вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования.

Результатом принятия мер по рассмотренным обращениям явились 11 227 выданных предписаний и 22 978 возбужденных дел об административных правонарушениях.

Всего же в отношении хозяйствующих субъектов, осуществляющих розничную продажу товаров, территориальными органами Роспотребнадзора в 2012 г. были проведены 89 955 плановых и внеплановых проверок (соответственно – 43 744 и 46 211), 62 032 из которых (37 576 или 85,9 % плановых и 24 456 или 52,9 % внеплановых) завершились выявлением нарушений обязательных требований законодательства.

Из общего числа выявленных нарушений (193 952 или, в среднем, 2,2 на одну проверку) 61 % составили нарушения непосредственно положений Закона «О защите прав потребителей», основной объем которых как в абсолютных, так и в относительных показателях был связан с несоблюдением права потребителей на информацию (табл. 2.1.1).

Таблица 2.1.1

**Динамика выявленных нарушений в сфере розничной торговли  
в разрезе статей Закона «О защите прав потребителей»**

Выявлено нарушений Закона «О защите прав потребителей»	2010	Уд. вес, %	2011	Уд. вес, %	2012	Уд. вес, %
Всего, в том числе по статьям:	91 122	100,0	98 693	100,0	118 237	100,0
Статья 4 (качество товара)	8 599	9,4	8 734	8,8	11 395	9,6
Статьи 5, 6 (гарантия, срок годности, срок службы, возможность технического обслуживания)	5 913	6,5	5 950	6,0	5 942	5,0
Статья 7 (безопасность товара)	10 165	11,2	9 177	9,3	7 801	6,6
Статьи 8—10, 12 (информация о товаре, продавце, изготовителе)	55 475	60,9	60 623	61,4	74 204	62,8
Статья 11 (режим работы продавца)	2 529	2,8	3 213	3,3	4 131	3,5
Статья 16 (недействительность условий договора, ущемляющих права потребителей)	977	1,1	1 955	2,0	2 061	1,7
Другие статьи	7 464	8,1	9 041	9,2	12 703	10,8

По результатам проведенных проверок соответствующим юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям были выданы 37 148 предписаний о прекращении

нарушений прав потребителей, о прекращении нарушений обязательных требований, об устранении выявленных нарушений обязательных требований.

Сто десять проверок, проведенных должностными лицами Управлений Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации в сфере розничной торговли в 2012 г., привели к выявлению фактов причинения вреда жизни и здоровью потребителей.

Чаще всего причиной такого вреда являлось предоставление потребителям недостоверной и вводящей в заблуждение информации о товарах (в 64 случаях), а также как таковая продажа опасных товаров (36 случаев) и товаров, имеющих недостатки (10 случаев).

Предоставление неполной, недостоверной и вводящей в заблуждение информации о товарах также лежало в основе большинства выявленных при проверках случаев (5 728) причинения вреда имуществу потребителей. Приобретение и использование товаров, имеющих недостатки, повлекло за собой причинение вреда имуществу потребителей в 1 742 отмеченных при проверках случаях, а опасных товаров – в 1 471 случае.

Суммарно по всем учтенным случаям, выявленным в ходе проведенных в 2012 г. плановых и внеплановых проверок, имущественный вред потребителям, обусловленный несоблюдением обязательных требований в отношении товаров, реализуемых в розничной торговле, составил 57 569, 2 тыс. руб.

В целях недопущения попадания на потребительский рынок опасной и недоброкачественной продукции, а также минимизации рисков, связанных с ее приобретением и потреблением, территориальными органами Роспотребнадзора в 2012 г. были проверены более 1 млн единиц продовольственных и непродовольственных товаров по 59 товарным группам (прилож. 1). Управлениями Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации в установленном законом порядке принимались практические меры по изъятию из оборота товаров ненадлежащего качества (в среднем по всем группам в 16 % случаев).

Объем продукции, изъятой из оборота в сфере розничной торговли в 2012 г., в стоимостном выражении составил 1 031 820,5 тыс. руб., что на 4,1 % больше, чем в 2011 г. Основную долю в общей стоимости изъятых товаров (74 %) составила импортная продукция.

Особое внимание в целях обеспечения реализации права потребителей на безопасность уделялось работе по выявлению пищевых продуктов, не соответствующих установленным обязательным требованиям. Как показывают результаты исследования проб по соответствующим нормируемым показателям, доля продукции неудовлетворительного качества по целому ряду отдельных видов пищевых продуктов сохраняется на уровне 5 %, что приводит к риску ее приобретения потребителями (прилож. 2).

В этой связи не случайно, что именно в сегменте розничной торговли в первую очередь формируется практика правоприменения соответствующих положений подпункта 7 пункта 4 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей», согласно которым Роспотребнадзор и его территориальные органы в рамках полномочий, связанных с осуществлением федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, вправе обращаться в суд, в том числе, «с заявлениями о ликвидации изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации, импортера) либо о прекращении деятельности индивидуального предпринимателя (уполномоченного индивидуального предпринимателя) за неоднократное (два и более раза в течение одного календарного года) или грубое (повлекшее смерть или массовые заболевания, отравления людей) нарушение прав потребителей».

Работа в данном направлении в течение длительного времени сдерживалась из-за отсутствия законодательно закрепленных однозначных и непротиворечивых объективных критериев неоднократности и грубости нарушений прав потребителей, позво-

ляющих должным образом мотивировать и обосновывать необходимость принудительной ликвидации в судебном порядке соответствующего юридического лица или прекращения деятельности соответствующего индивидуального предпринимателя, имея, прежде всего, в виду конституционно-правовой смысл положений пункта 2 статьи 61 ГК РФ, раскрытых в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 35 Федерального закона «Об акционерных обществах», статей 61 и 99 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации и статьи 14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданина А.Б. Борисова, ЗАО «Медиа-Мост» и ЗАО «Московская Независимая Вещательная Корпорация».

Поэтому изменения, внесенные на этот счет в Закон «О защите прав потребителей» в июле 2011 г.<sup>16</sup>, имели большое практическое значение.

Как результат: в 2012 г. территориальными органами Роспотребнадзора за неоднократное нарушение прав потребителей были поданы в суд 39 заявлений о ликвидации юридических лиц (прекращении деятельности индивидуальных предпринимателей) и за грубое нарушение прав потребителей – 12 заявлений о ликвидации юридических лиц (прекращении деятельности индивидуальных предпринимателей). В отношении хозяйствующих субъектов, осуществлявших торговую деятельность, таких заявлений было 23 и 4 соответственно.

Из общего числа рассмотренных в 2012 г. заявлений такого рода (21) были удовлетворены 19, в том числе в отношении хозяйствующих субъектов, осуществлявших торговую деятельность, – 5 о ликвидации юридических лиц (прекращении деятельности индивидуальных предпринимателей) за неоднократное нарушение прав потребителей и 2 о ликвидации юридических лиц (прекращении деятельности индивидуальных предпринимателей) за грубое нарушение прав потребителей (г. Санкт-Петербург, Краснодарский и Красноярский края, Республика Татарстан, Оренбургская и Тульская области).

В частности, в Красноярском крае судом было принято решение о прекращении деятельности индивидуального предпринимателя Алескерова А. К. за реализацию мясной продукции, зараженной трихинеллами, потребление которой привело к заболеванию людей, в том числе с одним летальным исходом.

Решения о ликвидации двух юридических лиц (ООО «ФармаМед» и ООО «ИМ-ЭКС-МАКС») были приняты судами Республики Татарстан.

Кроме того, шесть положительных судебных решений о ликвидации (прекращении деятельности) были вынесены в отношении хозяйствующих субъектов, осуществлявших с грубыми нарушениями прав потребителей деятельность в сфере общественного питания.

В 2012 г. должностными лицами территориальных органов Роспотребнадзора при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей в сфере розничной торговли в отношении виновных лиц были возбуждены 83 723 дела об административном правонарушении, из которых 63 % так или иначе были связаны с реализацией продовольственных товаров.

Всего были вынесены 114 494 постановления о назначении административного наказания, главным образом (93 % дел), в виде административного штрафа, что на 3,4 % превышает аналогичный показатель 2011 г.

<sup>16</sup> См. статью 1 Федерального закона 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».

Основная доля выявленных нарушений в сфере розничной торговли, за совершение которых предусмотрена административная ответственность нормами КоАП РФ, в 2012 г. пришлась на статью 14.15 «Нарушение правил продажи отдельных видов товаров» (40 % в 2012 г., 39 – в 2011 г.) и часть 1 статьи 14.8 «Нарушение иных прав потребителей» (19,3 % в 2012 г. и 19 – в 2011 г.).

Такая структура правонарушений (табл. 2.1.2) применительно к розничной торговле была характерна в 2012 г. практически для всех территориальных органов Роспотребнадзора.

Таблица 2.1.2

**Структура административных правонарушений, связанных с соблюдением требований законодательства о защите прав потребителей в сфере розничной торговли (по результатам надзорных мероприятий территориальных органов Роспотребнадзора, проведенных в 2012 г.)**

Статьи КоАП РФ	Доля правонарушений, %
Статья 10.8	2,6
Статья 14.2	11,6
Статья 14.4, часть 1	8,8
Статья 14.5, часть 1	5,8
Статья 14.7	4,2
Статья 14.8, часть 1	19,3
Статья 14.15	40,0
Прочие	7,7
Итого	100,0

В общей сложности за неправомерную деятельность в сфере розничной торговли было наложено административных штрафов на сумму 265 841,9 тыс. руб., при этом средняя сумма наложенного штрафа составила 2 493 руб.

Уплачены в 2012 г. в доход бюджета в добровольном и принудительном порядке 249 816,1 тыс. руб., что на 14,3 % выше, чем в 2011 г.

## 2.2. Финансовые услуги в сфере потребительских отношений

Защита прав потребителей в финансовой сфере является неотъемлемой частью общей работы по защите прав потребителей, значение и масштабы которой постоянно возрастают в Российской Федерации в последние годы. Происходящие в России позитивные изменения в сфере защиты прав потребителей являются свидетельством объективно обусловленного осознания обществом и государством той важной роли, которую играют потребители в эффективной социально-ориентированной рыночной экономике.

В Российской Федерации сформирована достаточно эффективная система защиты прав потребителей финансовых услуг, за последние годы в Российской Федерации достигнуты значительные достижения в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, а именно:

- приняты некоторые основополагающие законодательные и нормативные правовые акты по нормативному регулированию защиты прав потребителей финансовых услуг, при этом действующая система нормативных правовых актов в области защиты прав потребителей в целом соответствует требованиям «Руководящих принципов для защиты интересов потребителей», принятых Организацией Объединенных Наций (ООН) в 1985 г. Резолюцией 39/248;

- в системе Роспотребнадзора создана разветвленная организационная структура государственного управления, позволяющая осуществлять деятельность по защите прав потребителей финансовых услуг для всех граждан на всей территории Российской Федерации и выполнять поставленные задачи на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

- развивается взаимодействие Роспотребнадзора с федеральными и региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, регуляторами финансового рынка и общественными организациями потребителей по вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг, повышения уровня финансовой грамотности населения и расширения доступности финансовых услуг.

Роспотребнадзор выступает активным участником масштабного Проекта Министерства финансов Российской Федерации (Минфин России) и Международного банка реконструкции и развития (далее – МБРР) (при участии Всемирного банка) «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации», реализация которого началась в апреле 2011 г.

Совершенствование системы защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации находится в русле международных тенденций и развития сотрудничества в этой сфере. В 2012 г. Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) начала работу по обновлению «Руководящих принципов для защиты интересов потребителей», в частности с целью включить в этот документ специальную главу о финансовых услугах. Страны Группы двадцати (G20) поддержали сформулированные Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) принципы высокого уровня в данной сфере и инициировали выявление эффективных подходов к их внедрению. Глобальное партнерство по расширению доступа к финансовым услугам (GPFi) сформировало специальную подгруппу по указанной проблематике. Ведется активная работа по институционализации и формализации новой международной сети ФинКоНет (FinCoNet), объединяющей государственные органы регулирования и надзора на розничных финансовых рынках. Текущее председательство России в Группе двадцати также создает благоприятные возможности для дальнейшего развития деятельности Роспотребнадзора в направлениях, отвечающих требованиям к созданию эффективной системы защиты прав потребителей в финансовой сфере.

В условиях финансово-экономического кризиса, первая волна которого пришла на 2008—2009 гг., риски потребителей финансовых услуг существенно выросли, и именно финансовая сфера подвергается и будет подвергаться реформированию в ближайшие годы. Для потребителей развитие финансового кризиса означает возрастающие риски некачественного или неполного оказания финансовых услуг, а также возможные сложности при судебной-правовой защите своих прав как потребителей финансовых услуг.

В 2012 г. российский финансовый рынок развивался в условиях роста российской экономики, который, однако, несколько замедлил свою динамику по сравнению с предыдущими годами. Негативное влияние нестабильной конъюнктуры зарубежных товарных и финансовых рынков, более осторожного отношения глобальных инвесторов к риску компенсировалось достаточно уверенным ростом внутреннего потребления, а также динамичным развитием розничного финансового рынка.

Хотя рост финансовой деятельности и не приводит автоматически к большим рискам для потребителей, в условиях остающихся резервов по совершенствованию защиты прав потребителей это является лишним доказательством актуальности своевременного и эффективного решения соответствующих задач (рис. 2.2.1).

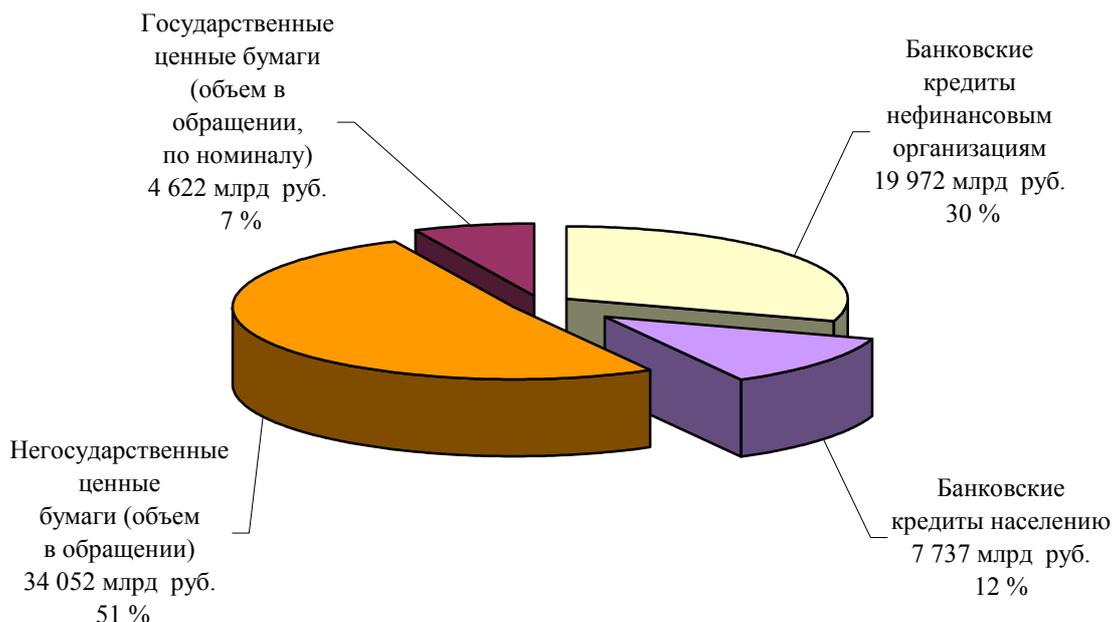


Рис. 2.2.1. Структура российского рынка капитала (по данным Банка России)

Российские банки в 2012 г. продолжали расширять кредитование физических лиц, причем рост розничного кредитного портфеля по сравнению с 2011 г. ускорился, а корпоративного – замедлился (рис. 2.2.2).

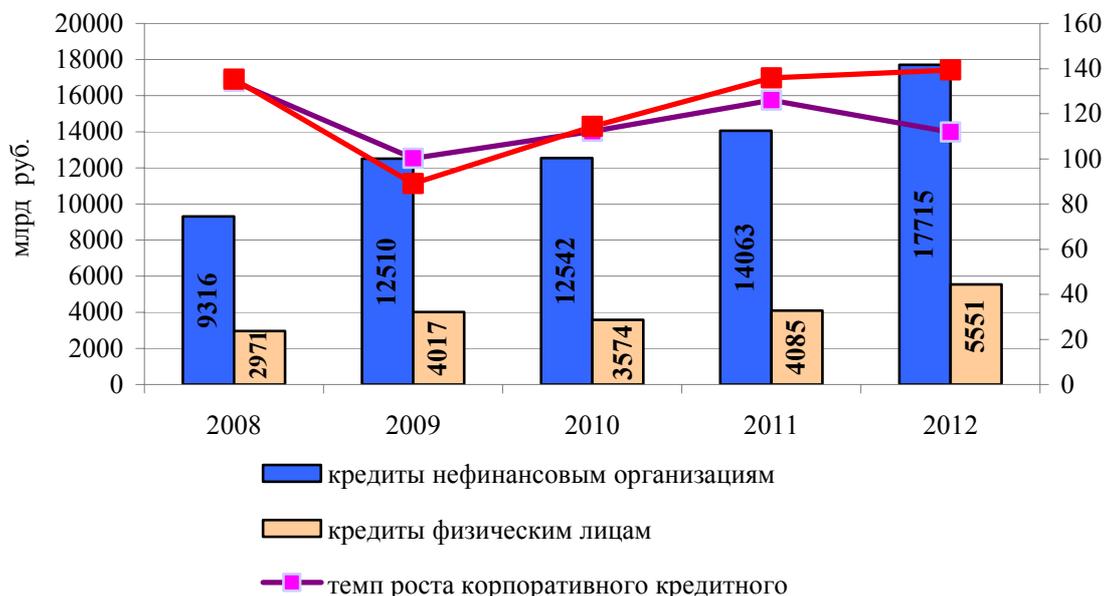
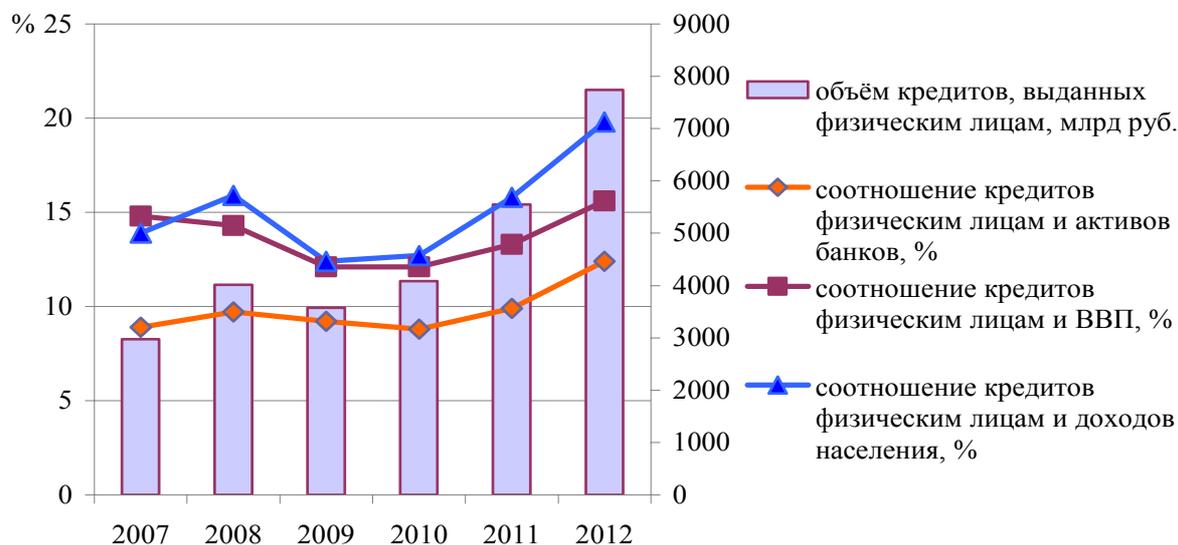


Рис. 2.2.2. Динамика розничного и корпоративного кредитных портфелей (по данным Банка России)

По оценке Центрального банка Российской Федерации (Банка России), рост реальных доходов и увеличение склонности к потреблению стимулировали спрос населения на кредиты, несмотря на весьма высокий уровень ставок, обусловленный более высокими издержками и рисками розничного кредитования по сравнению с корпоративным кредитованием, а также стремлением банков обеспечить максимальную доходность операций кредитования населения. Банки продолжали ужесточать ценовые усло-

вия кредитования розничных заемщиков. Ухудшение ценовых условий для заемщиков банки компенсировали улучшением отдельных неценовых условий для сохранения конкурентоспособности.

Розничное кредитование в 2012 г. росло быстрее, чем корпоративное и межбанковское. Объем кредитов, выданных физическим лицам, по данным Банка России, за 2012 г. увеличился на 39,4 % (за 2011 г. – на 35,9 %) и составил 7 737,1 млрд руб. на конец 2012 г. (рис. 2.2.3).



**Рис. 2.2.3.** Объем кредитов и прочих средств, предоставленных физическим лицам, включая просроченную задолженность, и их соотношения с некоторыми макроэкономическими показателями (по данным Банка России)

Основной прирост в сегменте кредитования физических лиц в 2012 г. обеспечили крупнейшие банки, по объемам кредитования физических лиц лидерами были крупнейшие государственные банки. Объем потребительских кредитов за январь-октябрь 2012 г. увеличился более чем на 45 %, 30 крупнейших банков за 2012 г. нарастили розничный кредитный портфель на 48,5 %. Доля крупнейших банков в общем объеме кредитов физическим лицам по итогам 2012 г. составила 73,6 %, а в приросте розничного кредитного портфеля – 85 %.

По оценкам, приводимым в «Обзоре финансового рынка»<sup>17</sup> Банка России за 2012 г., особенности финансового поведения населения Российской Федерации на кредитном рынке в 2012 г. отчасти определялись стремлением получить кредит на имеющихся условиях в ожидании их возможного ужесточения. С учетом замедления экономического роста к концу 2012 г. для банков возрос риск невозврата кредитов физических лиц в условиях, когда доля этих кредитов в активах банков увеличилась.

Розничное кредитование оставалось одним из наиболее конкурентных сегментов рынка банковских услуг. Средневзвешенные процентные ставки по рублевым краткосрочным кредитам физическим лицам в 2012 г. несколько снизились (за счет снижения ставок по кредитам на срок от 3 месяцев до года), а по долгосрочным кредитам – немного повысились. Ставки в иностранной валюте снизились как для краткосрочных, так и для долгосрочных кредитов. По рублевым кредитам физическим лицам на срок до 1 года и на срок свыше 1 года средневзвешенные процентные ставки в декабре 2012 г.

<sup>17</sup> Официальный сайт Банка России, ссылка на «Обзор финансового рынка» годовой обзор за 2012 г. [http://www.cbr.ru/analytics/fin\\_r/fin\\_mark\\_2012.pdf](http://www.cbr.ru/analytics/fin_r/fin_mark_2012.pdf).

составили 23,7 и 19,7 % (из расчета за год) соответственно, что существенно превысило уровень потребительской инфляции, составившей в 2012 г. 6,6 %.

По состоянию на 1 ноября 2012 г. более 60 % «розничного» кредитного портфеля приходилось на потребительские (как правило, необеспеченные) кредиты. Потребность в дальнейшем расширении банками клиентской базы усиливала в 2012 г. конкуренцию между ними, а также между банками и микрофинансовыми организациями. Многие банки активно расширяли линейку потребительских кредитов, стараясь максимально повысить их привлекательность для заемщиков, смягчали отдельные неценовые условия их предоставления.

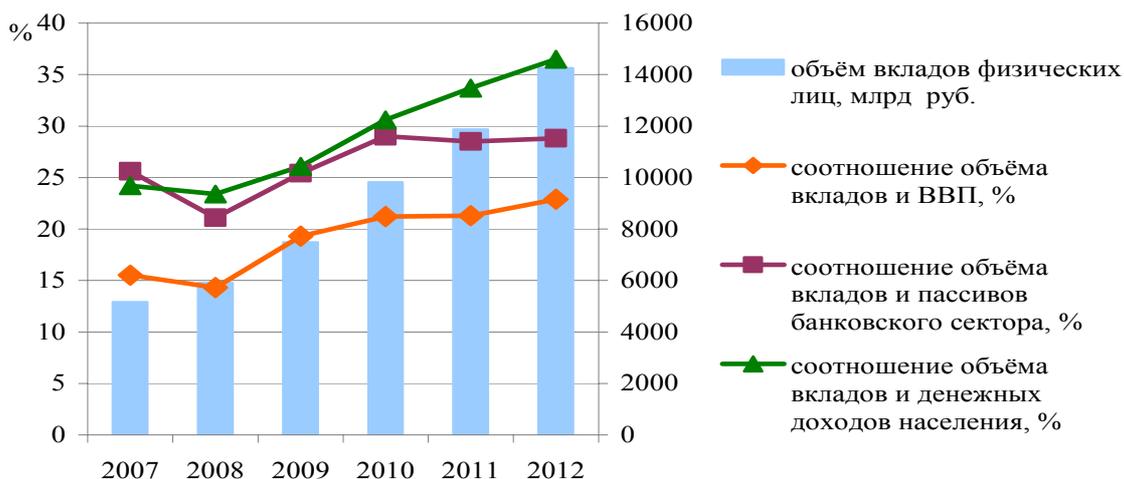
Объем выданных ипотечных жилищных кредитов (далее – ИЖК) за 2012 г. возрос на 39,3 % и достиг 1 072 млрд руб. (по состоянию на конец 2012 г.), при этом задолженность по кредитам составила 2 111,9 млрд руб. Доля просроченной задолженности по ИЖК оставалась небольшой и составила 2,3 % в целом по рынку, однако в сегменте валютных ипотечных кредитов ситуация значительно хуже (доля просроченной задолженности составила, по данным Банка России, 13 %). Всего по состоянию на конец 2012 г. было выдано около 740 тыс. ипотечных кредитов.

Сдерживающее влияние на развитие ипотечного рынка со второй половины 2012 г. оказывало повышение процентных ставок по ИЖК отдельными, в том числе и крупнейшими, банками. Основными кредиторами ипотечного рынка оставались государственные банки и ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (далее – АИЖК). В отдельные месяцы 2012 г. почти 65 % общего объема задолженности по ИЖК приходилось на три ведущих государственных банка – Сбербанк России, Банк ВТБ 24 и Газпромбанк.

В 2012 г. достаточно устойчиво развивался рынок автокредитования, поддерживаемый значительными объемами продаж автомобилей. Объем задолженности физических лиц по автокредитам за январь—октябрь 2012 г. возрос на 17,8 % (за тот же период 2011 г. – на 17,3 %). По экспертным оценкам, приводимым в «Обзоре финансового рынка» Банка России за 2012 г., более 45 % автомобилей в России покупалось с использованием банковских кредитов. Отмена государственной программы льготного автокредитования дополнительно стимулировала в 2012 г. развитие конкуренции и либерализацию условий на рынке автокредитования. Во второй половине 2012 г. ужесточение банками процентной политики в розничном сегменте кредитного рынка выразилось в росте ставок и по автокредитам.

В 2012 г. российские банки весьма активно работали с проблемной задолженностью своих клиентов посредством передачи процедур взыскания задолженности третьим лицам. Как следствие, рынок аутсорсинга (передачи третьим лицам процедур взыскания) в 2012 г., по данным Банка России, демонстрировал стабильный рост, а рынок цессии (переуступки третьим лицам прав требования) по сравнению с ним развивался еще более высокими темпами. Это обстоятельство вызывает озабоченность Роспотребнадзора, позиция которого состоит в том, что деятельность таких «взыскателей долгов», не являющихся кредитными организациями (не обладающих формальным правом вступать в правоотношения с потребителями по кредитному договору), – незаконна и ущемляет права потребителей. В объеме просроченных кредитов, выставленных банками «на продажу», в 2012 г. преобладали долги населения, связанные с использованием кредитных карт и кредитов на покупку товаров.

Объем вкладов физических лиц (включая сберегательные сертификаты) в российских банках за 2012 г. возрос на 20 % (за 2011 г. – на 20,9 %), до 14 251 млрд руб. (28,8 % совокупных банковских пассивов) по состоянию на конец 2012 г. (рис. 2.2.4).



**Рис. 2.2.4.** Объем вкладов физических лиц и его соотношение с некоторыми макроэкономическими показателями (по данным Банка России)

Как и в предыдущие годы, значительную часть прироста объема вкладов физических лиц обеспечили вклады на срок свыше 1 года: их объем увеличился на 16,3 % при сохранении высокой (хотя и несколько снизившейся по сравнению с предыдущими годами) доли в общем объеме вкладов – 58,9 % в 2012 г. По экспертным оценкам, приводимым в «Обзоре финансового рынка» Банка России за 2012 г., относительное увеличение доли вкладов в 2012 г. происходило в основном за счет наличных денег. В 2012 г. немного уменьшилась концентрация рынка вкладов физических лиц вследствие небольшого сокращения доли 30 крупнейших банков.

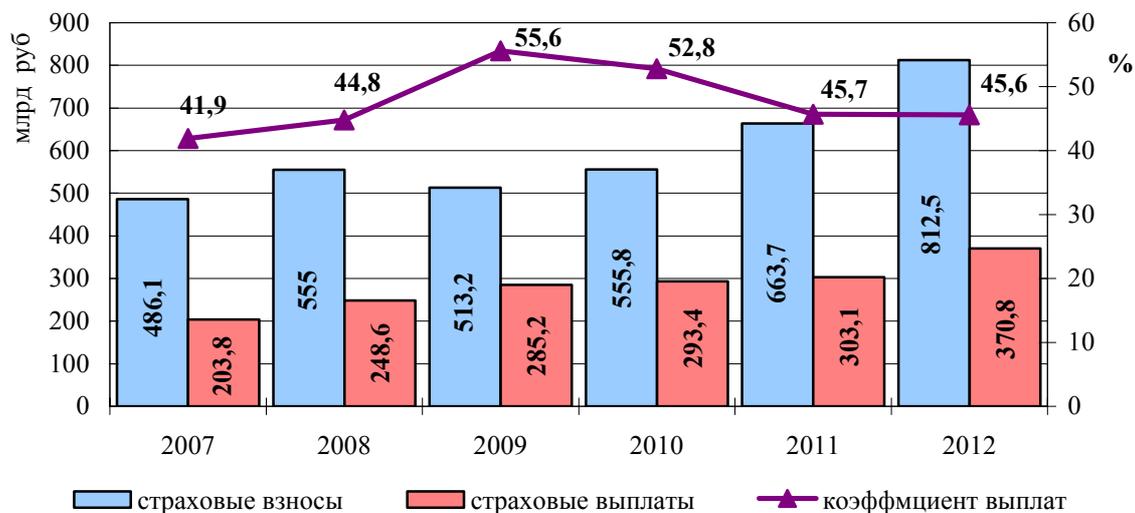
Размер страховой ответственности (потенциальных обязательств по выплате страхового возмещения) государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» (далее – АСВ) в 2012 г. соответствовал объему вкладов физических лиц в российском банковском секторе. По данным АСВ, за 2012 г. в отношении 14 банков наступил страховой случай, сумма выплаченного страхового возмещения за 3 квартала 2012 г., по данным Банка России, составила 14,1 млрд руб.

Существенным недостатком действующей в России системы страхования вкладов является сравнительно низкий порог суммы страхового возмещения. На конец 2012 г. она составляла 700 тыс. руб., хотя АСВ было готово поднять планку до 1 млн руб. с начала 2013 г. В этом случае застрахованными оказались бы вклады объемом от 700 тыс. до 1 млн руб., которыми владеют в общей сложности 1,1 млн человек. Суммарная величина дополнительной страховой ответственности составила бы в этом случае 900 млрд руб. (по данным АСВ).

Таким образом, несмотря на возросшую в 2012 г. потребность банков в более активном привлечении средств от организаций и населения, некоторые показатели динамики и структуры депозитного рынка за этот период уступали или оставались на уровне 2011 г. К концу 2012 г. многие банки улучшили условия по депозитам юридических лиц и вкладам физических лиц.

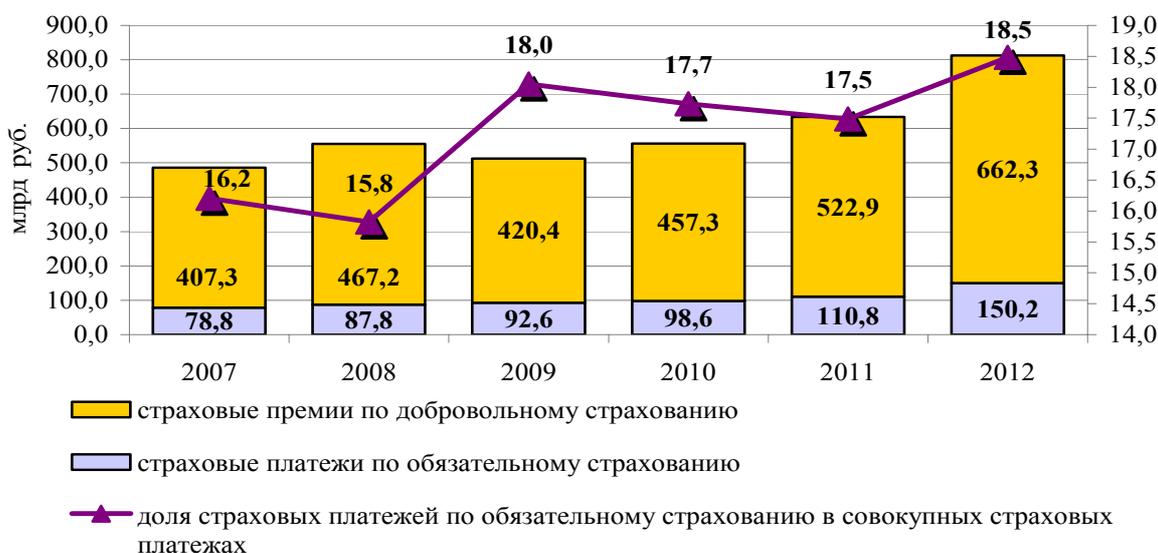
По данным 457 страховых организаций, предоставивших отчетность Федеральной службе по финансовым рынкам (ФСФР России), в 2012 г. совокупный объем страховых взносов (без учета обязательного медицинского страхования) возрос на 21,5 % до 812,5 млрд руб. (по сравнению с ростом на 19,4 % за 2011 г.), страховых выплат – на 21,4 % до 370,8 млрд руб. (3,3 % за 2011 г.). На 10 крупнейших страховых организаций в первом полугодии 2012 г. пришлось 59,9 % совокупного объема страховых взносов, что на 3,1 процентного пункта больше, чем в первом полугодии 2011 г.

В целом, рынок страхования демонстрировал положительную динамику, начиная с 2010 г. (рис. 2.2.5).



**Рис. 2.2.5.** Динамика основных показателей страхового рынка в России в 2007—2012 гг. (по данным Банка России и ФСФР России)

Вследствие ужесточения страховщиками требований к оценке рисков страхования, а также усиления контроля над деятельностью страховых посредников, участвующих в привлечении клиентов, коэффициент выплат, который характеризует отношение страховых выплат к взносам, в 2012 г. почти не изменился и составил 45,6 % по состоянию на конец 2012 г. Это одно из самых низких значений показателя за последние несколько лет. Объем взносов по добровольным видам страхования в 2012 г. увеличился на 18,8 % и составил 662,3 млрд руб., что соответствует 81,5 % всех страховых взносов (для сравнения: в 2011 г. прирост составил 14,3 %). Основная часть прироста взносов по добровольным видам страхования пришлась на страхование жизни, взносы по которому выросли за 2012 г. на 51,1 %. Рост объема страховых выплат был наибольшим также по страхованию жизни (на 72,7 %). Значимую долю в приросте выплат составило страхование имущества: прирост выплат по этому направлению составил 23,9 % (рис. 2.2.6).



**Рис. 2.2.6.** Динамика страховых платежей по видам страхования (по данным Банка России и ФСФР России)

Ужесточение с 1 января 2012 г. законодательных требований к капитализации страховых организаций (увеличение нормативных требований к величине собственного капитала в 4 раза) стало основной причиной сокращения их количества 2012 г. на 121 организацию, до 458 по состоянию на конец 2012 г.

Увеличению объема страховых взносов, собранных страховыми организациями в 2012 г., способствовали новые корпоративные программы страхования, рост тарифов по некоторым видам добровольного страхования, а также введение обязательного страхования гражданской ответственности владельцев опасных объектов.

По данным «Российского микрофинансового центра» и «Национального партнерства участников микрофинансового рынка», в течение 2000-х годов микрофинансовая деятельность в России росла внушительными темпами. Количество микрофинансовых организаций выросло со 150 в 2003 г. до 2 750 в 2009 г., а их совокупный объем увеличился в 10 раз. По данным реестра микрофинансовых организаций, количество зарегистрированных в России микрофинансовых организаций за 2012 г. возросло более чем в 2,5 раза и достигло 2 575 по состоянию на конец 2012 г. В целом регулируемый рынок микрофинансирования за 2012 г. вырос на 35 %.

Согласно отчетности микрофинансовых организаций, за девять месяцев 2012 г. общее количество заключенных договоров микрозаймов составило 1,7 млн, а совокупный портфель микрозаймов по состоянию на конец 2012 г., по предварительной оценке, достиг почти 40 млрд руб. При этом рост портфеля участников некоммерческого партнерства «Микрофинансирование и развитие» составил 80 % по объему займов, достигнув 9,3 млрд руб., и 90 % по числу активных заемщиков.

Однако в IV квартале 2012 г. возникла тенденция уменьшения количества зарегистрированных микрофинансовых организаций. Это было связано, во-первых, с усилением конкуренции и банкротством таких организаций, а во-вторых, с их нежеланием удовлетворять регулятивным требованиям. При этом многие организации фактически остались на рынке, но уже не в качестве микрофинансовых организаций, а в качестве ростовщиков. Поскольку микрофинансовые организации не участвуют в системе страхования вкладов, их ликвидация и изменение статуса создаёт для их вкладчиков риск потери средств. В сложившейся ситуации расширяется теневой сектор микрофинансирования, что также способствует росту рисков потребителей услуг микрофинансирования.

В 2012 г. средневзвешенная годовая ставка по выданным микрофинансовыми организациями займам уменьшилась с 27,0 до 25,5 % – так же, как и ставка по привлеченным сбережениям – с 17,2 до 15,8 %. Ввиду пока низкого уровня конкуренции на этом относительно молодом рынке присутствуют игроки, выдающие займы под огромные проценты (так называемые *pay-day loans*, или «займы до зарплаты»). Хотя эти организации нельзя отнести к микрофинансовым (поскольку их деятельность имеет ярко выраженный антисоциальный характер, что противоречит назначению микрофинансирования), в России их деятельность попадает под регулирование для микрофинансовых организаций. В апреле 2012 г. произошёл скандал с одной из таких компаний, ООО «Мини-Займ Экспресс», выдававшей кредиты под 2 800 % годовых через «Почту России» – в основном, старшему поколению, не слишком хорошо ориентирующемуся в финансовых продуктах. Однако никаких санкций в адрес указанной компании не последовало, и она продолжает выдавать кредиты в почтовых отделениях, хотя и под меньшую ставку (540 % годовых). Почта России не стала расторгать договор, вместо этого создав рабочую группу для выработки критериев допуска микрофинансовых организаций к работе через свои отделения. Таким образом, для потребителей существует риск большой переплаты по процентам за микрозайм либо невозможности расплатиться по нему.

Продолжает активно развиваться деятельность платежных агентов и банковских платежных агентов, принимающих у населения наличные деньги для дальнейшего про-

ведения платежей. О востребованности их деятельности свидетельствуют сохраняющиеся на протяжении ряда лет высокие темпы роста поступлений наличных денег, принятых агентами от физических лиц в оплату товаров (работ, услуг, включая жилищно-коммунальные). Относительно 2010 г. объем этих поступлений, по данным Банка России, увеличился в 1,7 раза – до 499,7 млрд руб., что составило 3,4 % от общего объема поступлений в кассы кредитных организаций от продажи товаров, реализации услуг (работ), в качестве налогов, сборов, страховых платежей (в 2010 г. – 2,4 %). Почти 90 % от общего объема поступлений наличных денег, принятых от физических лиц с использованием агентских схем, было аккумулировано платёжными агентами, оставшаяся часть приходилась на банковских платёжных агентов.

По данным Банка России, в 2012 г. количество устройств кредитных организаций, позволяющих совершать платежи вне подразделений кредитных организаций, увеличилось на 26,8 % и к концу года составило 964,9 тыс. единиц. По состоянию на конец 2012 г. на территории России функционировало 212,4 тыс. банкоматов кредитных организаций – это на 37,6 % больше, чем годом ранее. Уровень обеспеченности населения банкоматами составил 1 419 единиц на 1 млн жителей России.

Сохранилась тенденция роста количества электронных терминалов, установленных в организациях торговли и услуг для осуществления платежей с использованием банковских карт, а также терминалов удаленного доступа: в 2012 г. их совокупное количество возросло на 31,6 % и составило 716,4 тыс. В 2012 г. на 1 млн жителей России приходилось 5 926 электронных терминалов.

В течение 2012 г. количество банковских карт, эмитированных российскими кредитными организациями, по данным Банка России, увеличилось на 19,7 % и составило 239,5 млн (темпы роста несколько замедлились по сравнению с 2011 г.). Количество и объем операций с их использованием, совершенных как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами, в 2011—2012 гг. ежегодно росли более чем на треть и составили по итогам 2012 г. 5,6 млрд транзакций на общую сумму 21,3 трлн руб. Доля безналичных платежей в общем количестве операций с использованием банковских карт увеличилась с 34,4 % в 2010 г. до 49,2 в 2012 г. Вместе с тем держатели банковских карт продолжали их использовать в первую очередь для снятия наличных денег: количество и объем таких операций составили 2,8 млрд транзакций на сумму 18 трлн руб., средняя сумма операции – 6,3 тыс. руб. Следует обратить особое внимание на то, что в соответствии с российским законодательством банковские карты являются только средством управления банковским счетом и не вызывают гражданских правоотношений как таковых.

Традиционно в структуре банковских карт преобладали расчетные (дебетовые) карты: на конец 2012 г. их доля в общем объеме эмитированных кредитными организациями карт составила 70,6 %. В условиях роста потребительского кредитования в России наблюдалось значительное увеличение числа выданных населению кредитных карт: за 2011—2012 гг. их количество ежегодно росло почти на 50 % (в 2010 г. – на 16,8 %). При этом наиболее высокие темпы прироста отмечались в тех федеральных округах, где уровень среднедушевого дохода был наименьшим. Такой рост явно сопровождается угрозами избыточного обременения потребителей с низким доходом долгами перед банками, которые ему может быть затруднительно выплачивать.

В целом же российский финансовый рынок в 2012 г. сохранил устойчивость и продолжал выполнять свою функцию по перераспределению финансовых ресурсов в экономике.

Для эффективного, устойчивого и справедливого функционирования финансового рынка необходимо наличие следующих взаимосвязанных компонентов:

- ответственная политика и деловая этика финансовых институтов;
- конкурентная среда;

- доступность финансовых услуг;
- нормативное регулирование;
- защита прав потребителей финансовых услуг;
- финансовая грамотность населения.

Первые четыре компонента являются инструментами, сдерживающими влияние поставщиков финансовых услуг, тогда как остальные компоненты усиливают влияние потребителей. Рынок является устойчивым, когда взаимное влияние поставщиков и потребителей финансовых услуг является уравновешенным (рис. 2.2.7).

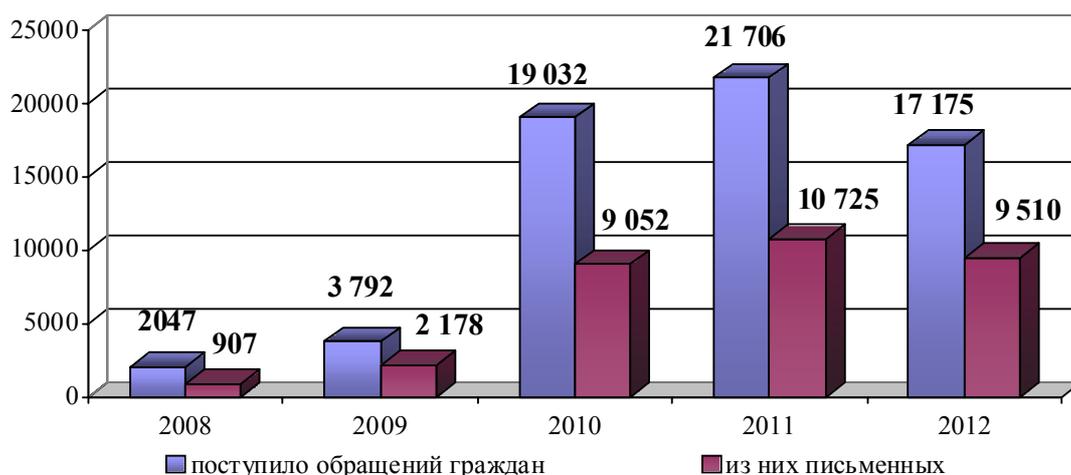


**Рис. 2.2.7.** Основные компоненты и их взаимодействие рынка финансовых услуг для потребителей

В нормативных правовых актах специально не выделяются вопросы защиты прав потребителей финансовых услуг, которые рассматриваются в общем контексте защиты прав потребителей. Отсутствует системный механизм актуализации принятых нормативных правовых актов в сфере защиты прав потребителей, в том числе потребителей финансовых услуг. В нормативной правовой базе, регулирующей осуществление контроля и надзора, не в полной мере учитываются специфика и условия совершения нарушений в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг и административного производства в условиях роста количества жалоб граждан и выявленных нарушений. Следует отметить, что в современных условиях Роспотребнадзор как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, участвует в согласовании проектов законодательных и нормативных правовых актов, имеющих отношение к защите прав потребителей, включая потребителей финансовых услуг. Однако необходимо создание правовых условий для обязатель-

ного учета обоснованных предложений Роспотребнадзора как единственного в Российской Федерации органа власти, уполномоченного на осуществление федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей (статья 40 Закона «О защите прав потребителей»).

В 2012 г. в адрес территориальных органов Роспотребнадзора поступили 17 175 обращений от граждан по вопросам нарушения прав потребителей в финансовой сфере, или 6,2 % от всех обращений граждан, касающихся нарушений прав потребителей. Доля письменных обращений менялась незначительно, оставаясь на уровне 44—50 %. В период с 2008 по 2012 гг. был зафиксирован резкий рост числа обращений потребителей, поступающих в территориальные органы Роспотребнадзора, число обращений выросло в 7,6 раз (рис. 2.2.8).

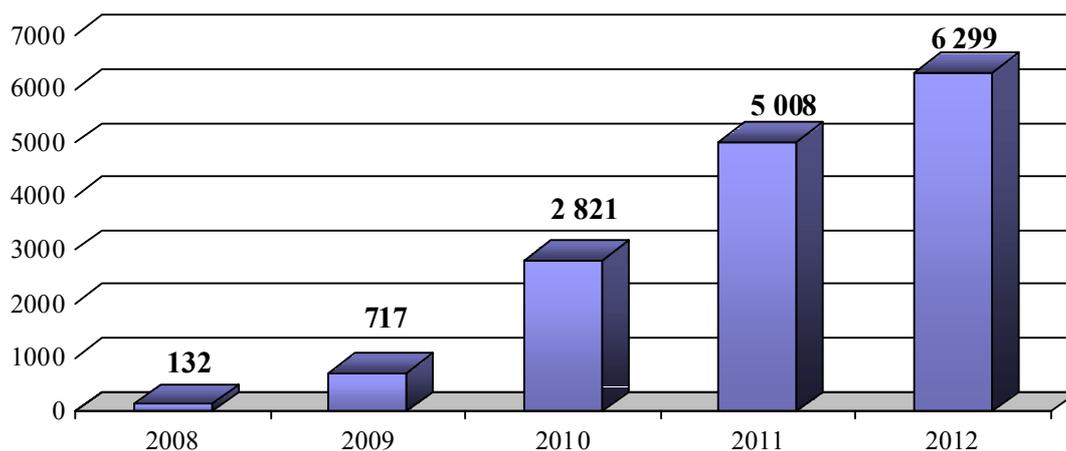


**Рис. 2.2.8.** Количество обращений в территориальные органы Роспотребнадзора по вопросам предоставления гражданам-потребителям финансовых услуг

Анализ работы с обращениями потребителей в региональном разрезе показывает, что абсолютным рекордсменом по количеству обращений второй год подряд является Красноярский край. В 2011 г. в соответствующий территориальный орган Роспотребнадзора поступили 5 499 обращений от потребителей, что составило четверть всех обращений по России. В 2012 г. число обращений сократилось более чем вдвое, но по-прежнему осталось самым высоким – 2 500 обращений, по большей части обращения касались банковских услуг. Также выделяются г. Москва (1 989 обращений), Алтайский край (1 281 обращение), г. Санкт-Петербург (748 обращений), Самарская область (636 обращений).

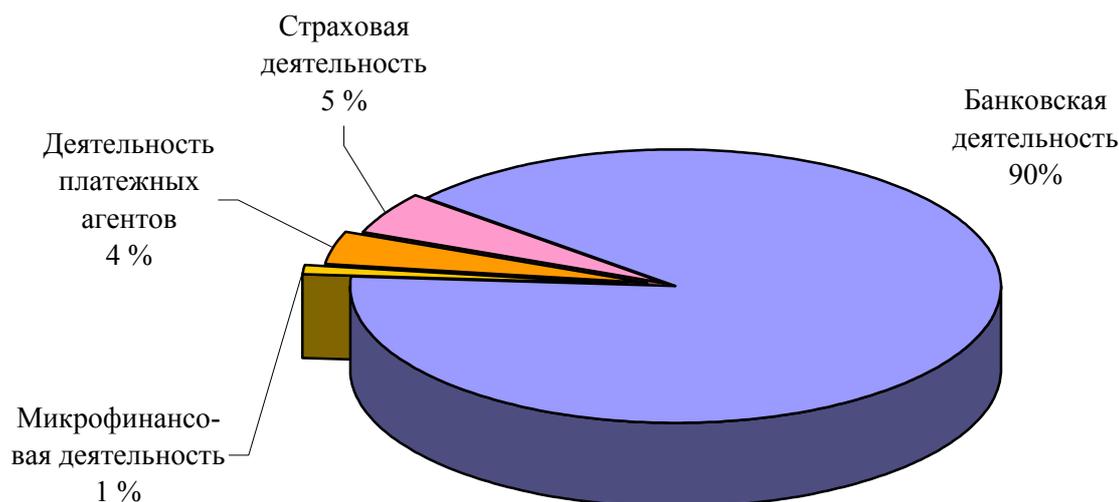
Суммарно в этих 7 регионах сконцентрировано 47 % всех обращений по поводу качества предоставленных финансовых услуг и только 19 % – от населения в трудоспособном возрасте и старше (то есть тех, кто может пользоваться финансовыми услугами). Больше всего жалоб в расчете на одного человека приходится в том же Красноярском крае – 1 из 937 человек обращается в Роспотребнадзор. Меньше всего жалоб в Северо-Кавказском федеральном округе: на все республики пришлось всего 48 жалоб за 2012 г., что может быть обусловлено низким уровнем обеспеченности финансовыми услугами в данных округе.

При этом показательным является то, что в самом «активном» Красноярском крае были даны всего 140 заключений в суде. Это значит, что либо на большинство обращений не было должного реагирования, либо жители Красноярского края отличаются особенно низким уровнем финансовой грамотности и обращаются в Роспотребнадзор в основном за разъяснениями (рис. 2.2.9).



**Рис. 2.2.9.** Количество разъяснений по вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг, данных территориальными органами Роспотребнадзора по каналам информационной связи

Подавляющее большинство обращений потребителей связано с банковскими организациями (в основном – по вопросам заключения (исполнения) кредитного договора). Доля таких обращений составила 90 % в 2012 г. (рис. 2.2.10).



**Рис. 2.2.10.** Обращения, поступившие в Роспотребнадзор по видам финансовых услуг

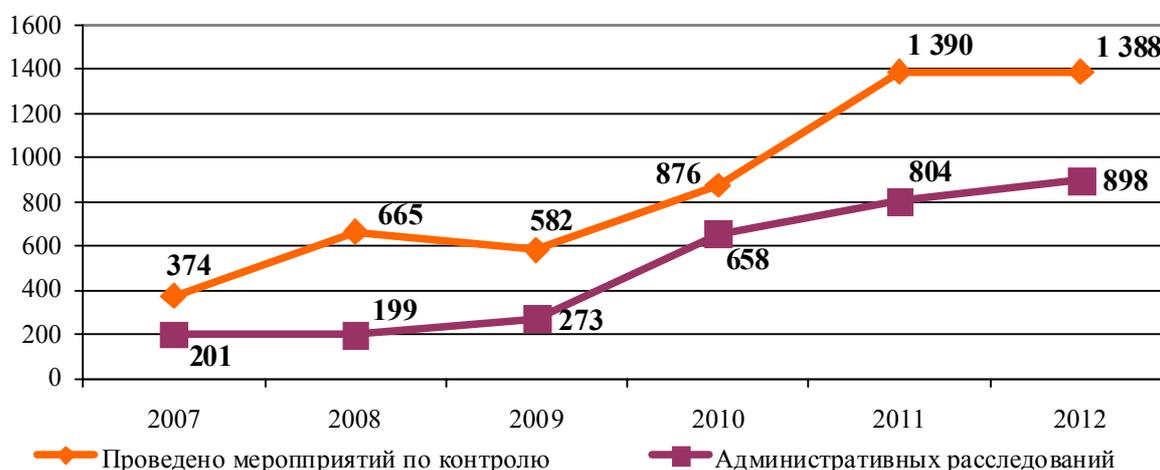
В 2010 г. резко, более чем в 8 раз (с 3 792 до 19 032), выросло количество обращений в сфере потребительского кредитования. По всей видимости, это произошло вследствие активизации работы Роспотребнадзора – потребители поняли, что свои права можно и нужно защищать, с одной стороны, и расширением сферы деятельности «коллекторских агентств» (в 2010 г. с ними стали сотрудничать два крупнейших государственных банка – Сбербанк и ВТБ), с другой стороны.

На протяжении последних 5 лет около половины поступивших обращений граждан, касающихся финансовых услуг, рассматривалось в рамках работы Общественной приёмной Роспотребнадзора и «горячей линии». По итогам 3 кварталов 2012 г. в рамках работы Общественной приёмной и «горячей линии» было рассмотрено 43,6 % поступивших обращений. Большинство рассмотренных обращений (84,6 %) в период 2008—2012 гг. было связано с заключением (исполнением) кредитного договора.

За рассматриваемый период существенно сократилась доля обращений (среди рассмотренных в рамках Общественной приёмной и «горячей линии»), по которым было достигнуто соглашение между банком и потребителем: с 44 % в 2008 г. до 8,0 – по итогам 2012 г.

По результатам обращений потребителей, в 2012 г. Роспотребнадзор провёл 1 388 проверок и 898 административных расследований. В результате рассмотрения обращений были возбуждены 1 017 административных дел, поданы 654 иска в суд. Таким образом, обращения потребителей являются для Роспотребнадзора основным источником информации о субъектах финансовой деятельности, нарушающих обязательные требования.

В целом в 2012 г. Роспотребнадзор провёл 1 785 мероприятий по контролю поставщиков финансовых услуг, 70 % из них были внеплановыми. Этот показатель вырос по сравнению с 2008 г. почти втрое. Если говорить о доле внеплановых мероприятий, то в рассматриваемый период она возрастала, и в 2012 г. достигла максимума – 28,9 %. Динамика количества проведённых плановых мероприятий при этом остаётся довольно ровной – их число очень незначительно меняется год от года в рассматриваемый период, за исключением 2012 г. (рис. 2.2.11).



**Рис. 2.2.11.** Динамика отдельных показателей административной деятельности территориальных органов Роспотребнадзора в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг (только по кредитным договорам)

В 2012 г. Роспотребнадзором были проведены проверки 1 265 финансовых организаций, в том числе 1 099 банков, 55 платёжных агентов, 39 страховых компаний и 72 микрофинансовые организации. В 2011 г. ситуация была схожая: из 1 285 проверенных организаций 1 224 являлись банками.

По результатам проверок кредитных организаций, проведённых в 2012 г., нарушения были выявлены в 330 из 456 плановых проверок (72 %) и в 593 из 1 167 внеплановых проверок (51 %).

В других секторах проблема пока стоит не так остро. Доля проверок, выявивших нарушения, в секторе микрофинансирования составила, соответственно, 39 и 36 %, в секторе страхования 66 и 37 %, среди платёжных агентов 66 и 59 % соответственно.

По результатам проведённых проверок в 2012 г. были выявлены 5 946 нарушений, из них 5 230 – в банках.

Большинство нарушений касалось статей 8, 9, 10 Закона «О защите прав потребителей», касающихся прав потребителей на информацию об услугах, поставщиках услуг и ответственности за непредставление такой информации, и статьи 16 того же закона, касающейся недействительности договора, условия которого ущемляют права по-

ребителей. Примерно половина выявленных нарушений касалась неисполнения требований других законов и нормативных правовых актов Российской Федерации.

По фактам нарушений, выявленных в результате проведения проверок (административных расследований), Роспотребнадзором в 2012 г. были выданы 709 предписаний, из них 670 в адрес банков, 24 в адрес микрофинансовых организаций, 16 в адрес платёжных агентов и 10 в адрес страховщиков. Были возбуждены 1 370 административных дел, должностными лицами Роспотребнадзора составлены 1 644 протокола об административном правонарушении (707 из них по результатам административного расследования). По сравнению с 2011 г. число предписаний снизилось на 11,5 %. Число возбуждённых административных дел, напротив, выросло почти в полтора раза (в 2011 г. было возбуждено 926 дел). Число составленных протоколов выросло незначительно, на 6 %.

Анализ динамики выявленных нарушений показывает значительный рост числа нарушений: почти в 1,5 раза. При этом в некоторых секторах наблюдалось уменьшение числа выявленных нарушений. Так, в страховых компаниях число нарушений снизилось более чем в 5 раз. Но ввиду немногочисленности проверенных страховщиков динамика их показателей не оказала существенного влияния на общий показатель.

Довольно значительно (более чем вчетверо) выросло за период 2008—2012 гг. количество административных расследований. При этом можно утверждать, что административные расследования стали более результативными. Об этом свидетельствует динамика двух показателей: доли протоколов, составленных по результатам административных расследований, в общем числе протоколов, и число протоколов по результатам расследований, приходящихся на одно расследование (или доля расследований, закончившихся составлением протоколов о нарушениях).

С 2008 по 2011 гг. доля протоколов, составленных по результатам административных расследований, в общем числе протоколов выросла с 40,3 до 44,5 %, в 2012 г. снизилась до 43 %. Значения этих показателей свидетельствует о результативности проводимых расследований.

Доля расследований, закончившихся составлением протоколов о нарушениях, увеличилась с 48,2 до 80,0 %. То, что на настоящий момент почти  $\frac{4}{5}$  всех расследований заканчиваются составлением протокола об административном правонарушении, свидетельствует о том, что расследования стали проводиться, во-первых, более «прицельно» (то есть выбор дел, по которым инициируется расследование, происходит более осознанно), а во-вторых, более квалифицированно (табл. 2.2.1).

Таблица 2.2.1

**Динамика изменения отдельных показателей деятельности  
территориальных органов Роспотребнадзора, связанных с реализацией  
надзорных полномочий в финансовой сфере**

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012
Проведено мероприятий по контролю	665	582	876	1 566	1 785
из них плановых	297	333	321	378	515
Количество административных расследований	199	273	658	804	880
Составлено протоколов об административном правонарушении	238	401	950	1 550	1 644
из них по результатам административных расследований	96	137	421	690	707
Вынесено постановлений о привлечении к административной ответственности	197	326	720	1 258	1 353

Дополнительным аргументом в пользу положительной оценки административной работы Роспотребнадзора является то, что темпы роста обжалований со стороны банков существенно отстают от темпов роста числа вынесенных постановлений о привлечении к административной ответственности. Число обжалований за рассмотренный период выросло в 4,5 раза, а число постановлений – в 5,5 раза. В 2008 г. было обжаловано 63 % постановлений, а в 2011 г. – уже 52 %. Наряду с выводом, приведённым выше, это может также означать, что финансовые организации стали более осторожны в оценке своих возможностей выиграть суд.

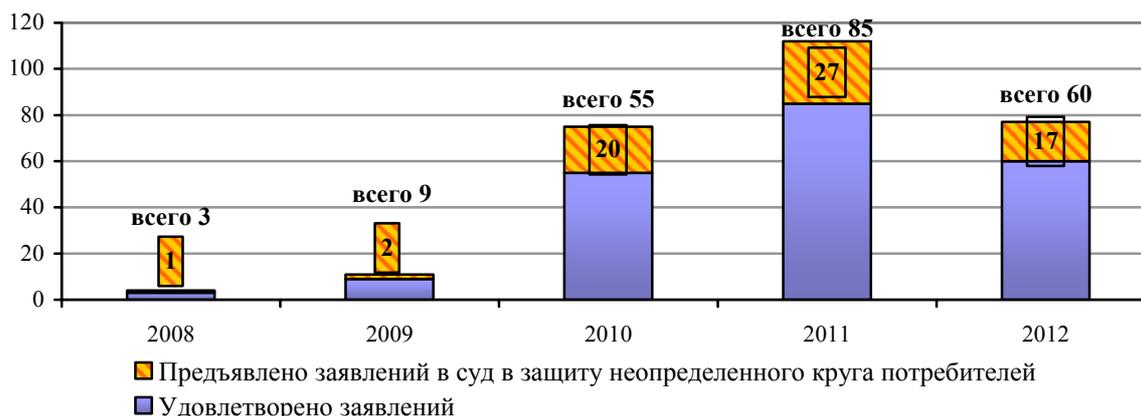
В 2012 г. были вынесены 1 353 постановления о назначении административного наказания, что на 7 % больше, чем в 2011 г., когда были вынесены 1 258 постановлений. В качестве наказания за нарушение законодательства о нарушении прав потребителей в подавляющем большинстве случаев налагается штраф на организацию-нарушителя (в 2012 г. приблизительно в 6 % случаев мерой наказания являлось предупреждение, остальные 94 % пришлось на штрафы). Сумма наложенных штрафов в 2012 г. составила 12,9 млн руб., превысив соответствующий показатель 2011 г. на 14 %.

Были вынесены 483 представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению правонарушения, что на 43 % больше, чем в 2011 г. В суды были направлены 305 дел о привлечении к административной ответственности (снижение на 3,5 % по сравнению с 2011 г.). При этом только по 56 % дел (172 дела, из них 167 – о назначении штрафа) было принято решение о назначении административного наказания. В 2011 г. эта доля была ещё меньше – 46 % дел (145 дел, из них 136 – о назначении штрафа).

Что касается исполнения решений суда, то в этой области, при наличии положительной динамики, определёнno есть сложности. В 2011 г. было взыскано 65 % назначенных штрафов – около 7,3 млн руб., в 2011 г. этот показатель возрос до 72 %, было взыскано 9,3 млн руб. Однако даже 28 % невзысканных штрафов – это довольно значительная величина. Необходимо активизировать работу по контролю за исполнением судебных решений. Это положительно отразится, в том числе и на динамике нарушений обязательных требований законодательства о защите прав потребителей финансовых услуг. Неотвратимость наказания является хорошим стимулом для того, чтобы соблюдать закон.

Следует сделать также важный вывод о том, что явно неоднозначная позиция судов по ряду вопросов защиты прав потребителей финансовых услуг является одной из главных причин, по которым судебные решения часто безосновательно оспариваются. Нередки случаи одновременной подачи банком и апелляционной, и кассационной жалоб. Так, из 752 постановлений о назначении административного наказания были обжалованы 339 постановлений (45 %), в том числе поданы 178 апелляционных и 24 кассационные жалобы на решения судов (по данным Роспотребнадзора за 3 квартала 2012 г.). При этом большинство постановлений судов апелляционной инстанции (133 постановления, или 74 %) и половина постановлений судов кассационной инстанции (12 постановлений) были в пользу Роспотребнадзора.

В 2012 г. в суды общей юрисдикции территориальными органами Роспотребнадзора были поданы 723 иска, в том числе 70 исков в защиту неопределённого круга потребителей. Это почти вдвое меньше, чем в 2011 г. и, по всей видимости, связано с тем, что потребители всё чаще подают в суд самостоятельно. Из 620 рассмотренных исков были удовлетворены 589, что свидетельствует о том, что суды чаще всего встают на сторону потребителей. Это подтверждается не только статистикой, но и экспертными оценками. По поданным искам в пользу потребителей были присуждены 21,2 млн руб., в том числе 738 тыс. руб. в качестве компенсации морального вреда. Большинство исков подавалось на кредитные организации – 97 % в 2011 г. и 90 – в 2012 г. (рис. 2.2.12).



**Рис. 2.2.12.** Динамика участия территориальных органов Роспотребнадзора в судебной защите прав неопределенного круга потребителей финансовых услуг

В 2012 г. Роспотребнадзором были даны 3 783 заключения в судах по делам о защите прав потребителей финансовых услуг, что на 26,7 % меньше, чем в 2011 г. Хотя число заключений сократилось, явно улучшилось их качество, что подтверждается увеличением доли заключений, по которым судебные иски разрешились в пользу потребителей.

Если в 2011 г. эта доля составляла 72 %, то в 2012 г. уже 79,5 % судебных споров, в которых Роспотребнадзор участвовал с заключениями, разрешились в пользу потребителей: удовлетворены требования по 3 006 заключениям, в пользу потребителей присуждены 83,7 млн руб., в том числе 3,4 млн руб. в качестве компенсации морального вреда.

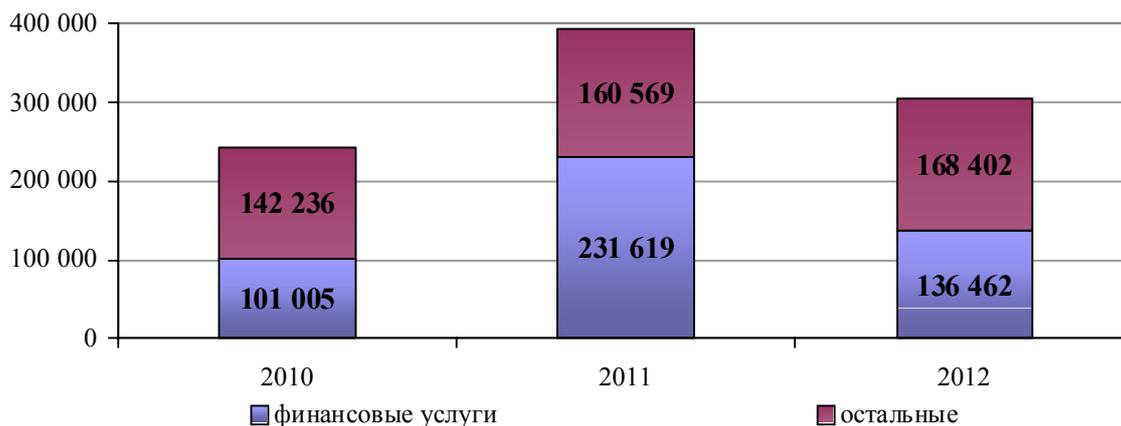
В основном заключения давались в секторе банковской деятельности (3 560 заключений, из них 2 725 удовлетворены в пользу потребителей). При этом в 2012 г. активизировалась деятельность по даче заключений и в других секторах финансовых услуг. Так, количество заключений по договорам страхования выросло в 3,6 раза, по деятельности платёжных агентов – в 6 раз, а по микрофинансовой деятельности – в 20 раз. Однако по-прежнему доля таких заключений остаётся небольшой: 2,2 % от всех заключений в 2011 г. и 6 % в 2012 г.

Анализ судебной практики позволяет составить перечень оснований, по которым наиболее часто подаются судебные иски. По большинству таких оснований суды практически единодушны в вынесении вердикта. Однако встречаются и спорные вопросы, по которым разные суды (причём разные как по географическому положению, так и по уровню – первой инстанции или апелляционный/кассационный) принимают противоположные решения. Наиболее часто встречающиеся договоры, из которых вытекают споры по отдельным условиям, относятся к сфере потребительского кредитования. Судебная практика выработала однозначный подход к условиям, не признающим нарушение прав потребителя, и признающим такие нарушения (рис. 2.2.13, табл. 2.2.2).

Таблица 2.2.2

**Данные Верховного Суда Российской Федерации по делам о защите прав потребителей финансовых услуг**

Период	2010	2011	2012
Всего дел о защите прав потребителей	243 241	392 188	304 864
В том числе по спорам, возникающим:			
– из договоров с финансово-кредитными учреждениями	101 005	231 619	136 462
доля	41,5 %	59,1 %	44,8 %
– из других договорных отношений	142 236	160 569	168 402
доля	58,5 %	40,9 %	55,2 %



**Рис. 2.2.13.** Динамика доли дел по спорам об оказании финансовых услуг банками в общем количестве дел о защите прав потребителей (по данным Верховного Суда Российской Федерации)

### 2.3. Услуги по перевозке пассажиров различными видами транспорта

Правовое регулирование отношений, связанных с перевозкой пассажиров, осуществляется помимо норм главы 40 ГК РФ нормами законодательства о воздушном, водном, железнодорожном и иных видах транспорта.

Общие условия перевозки определяют следующие нормативные акты:

- Закон «О защите прав потребителей»;
  - Федеральный закон от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
  - Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации;
  - Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации (устанавливающий общие положения, права и обязанности сторон при заключении договора морской перевозки пассажира);
  - Воздушный кодекс Российской Федерации (далее – ВК РФ);
  - Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»;
  - Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» и другими;
- а также издаваемыми в соответствии с ними правилами:
- «Правила оказания услуг по перевозке пассажиров, багажа, грузов для личных (бытовых) нужд на внутреннем водном транспорте», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2003 г. № 72;
  - «Правила оказания услуг по перевозкам на железнодорожном транспорте пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 2 марта 2005 г. № 111;
  - «Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 112;
  - Федеральные авиационные правила «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей», утвержденные приказом Министерства транспорта Российской Федерации (Минтранс России) от 28 июня 2007 г. № 82 и другими актами.

Условия перевозки грузов, пассажиров и багажа отдельными видами транспорта, а также ответственность сторон по этим перевозкам определяются соглашением сторон, если транспортными уставами и кодексами, иными законами и издаваемыми в соответствии с ними правилами не установлено иное.

Для сферы гражданских правоотношений первостепенное значение после Конституции Российской Федерации имеет ГК РФ, в котором четко определено, что иные нормативные правовые акты, так или иначе устанавливающие правила гражданского оборота, не должны противоречить положениям данного кодифицированного закона.

При этом любой субъект специальных правоотношений в Российской Федерации, если он участвует в гражданском обороте, должен быть, прежде всего, легализован в соответствии с требованиями гражданского законодательства Российской Федерации и соблюдать соответствующие положения ГК РФ. Субъекты потребительского законодательства – физические лица и хозяйствующие субъекты (юридические лица и индивидуальные предприниматели) – не являются исключением из указанного правила.

Согласно данным, представленным на сайте Федеральной службы государственной статистики<sup>18</sup> (Росстат), в Статистическом регистре хозяйствующих субъектов, включающим данные о фактически действующих юридических лицах, по состоянию на 1 января 2012 г. содержались сведения о 180 392 организациях, оказывающих транспортные услуги (табл. 2.3.1).

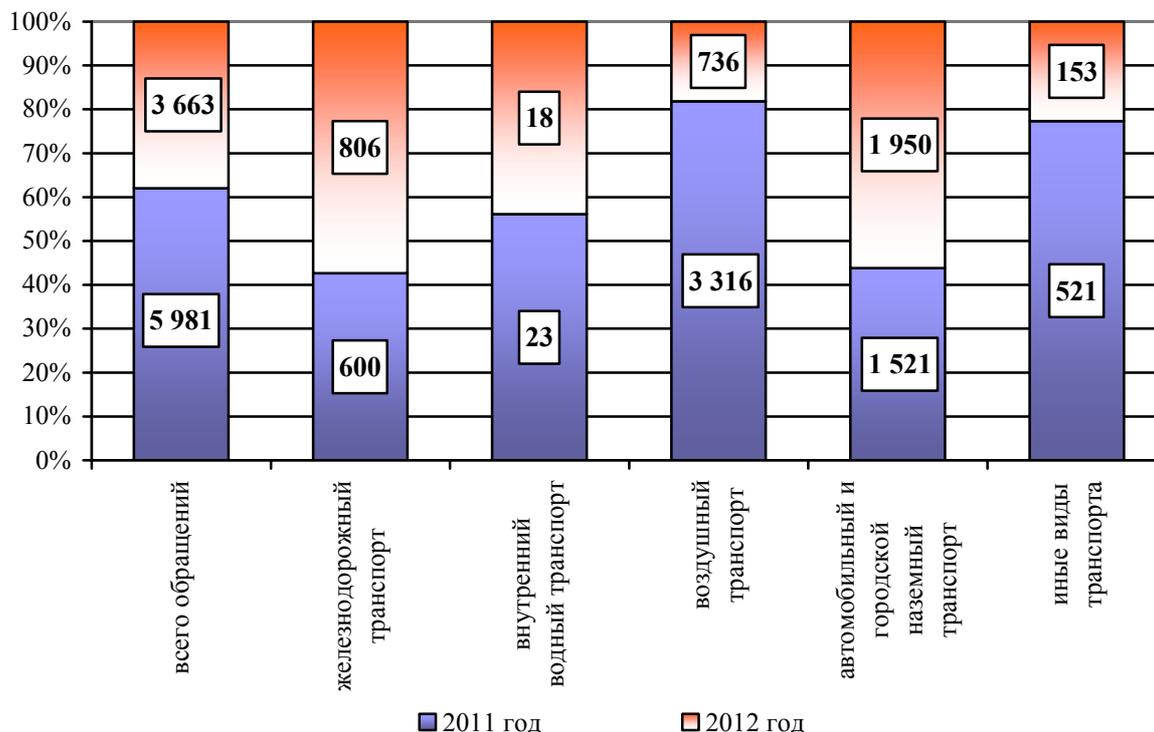
Таблица 2.3.1

**Основные экономические показатели транспорта и связи (данные приведены на основе Статистического регистра хозяйствующих субъектов, включающего фактически действовавшие юридические лица)**

Число организаций, оказывающих транспортные услуги и услуги связи по типу предприятий, на 1 января 2012 г.							
	Всего предприятий	в том числе по типам предприятий:					
		коммерческие предприятия, не относящиеся к субъектам малого и среднего предпринимательства	субъекты малого и среднего предпринимательства			некоммерческие организации	коммерческие предприятия, тип которых, не определен
			средние предприятия	малые предприятия	микропредприятия		
Транспорт и связь	180 392	9 647	860	14486	97695	17847	39857
в том числе по видам деятельности:							
сухопутный транспорт	51 958	3 033	363	6 942	28 412	425	12 783
водный транспорт	2 353	295	45	369	1 236	30	378
воздушный и космический транспорт	1 123	199	16	104	534	26	244
вспомогательная и дополнительная транспортная	107 837	4 713	372	5 323	57 533	17 176	22 720
связь	17 121	1 407	64	1 748	9 980	190	3 732

<sup>18</sup> Официальный сайт Росстата:  
[http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/materials/news/e5c6e1004e3717f1923fbbba5f1db840](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/materials/news/e5c6e1004e3717f1923fbbba5f1db840).

В 2012 г. в Роспотребнадзор поступили 3 663 (что на 39 % меньше, чем в 2011 г.) обращения граждан по вопросам нарушения их прав как потребителей в сфере оказания услуг по перевозке пассажиров различными видами транспорта (рис. 2.3.1).



**Рис. 2.3.1.** Сравнительный анализ обращений граждан в Роспотребнадзор о нарушении потребительских прав при оказании услуг пассажирских перевозок различными видами транспорта

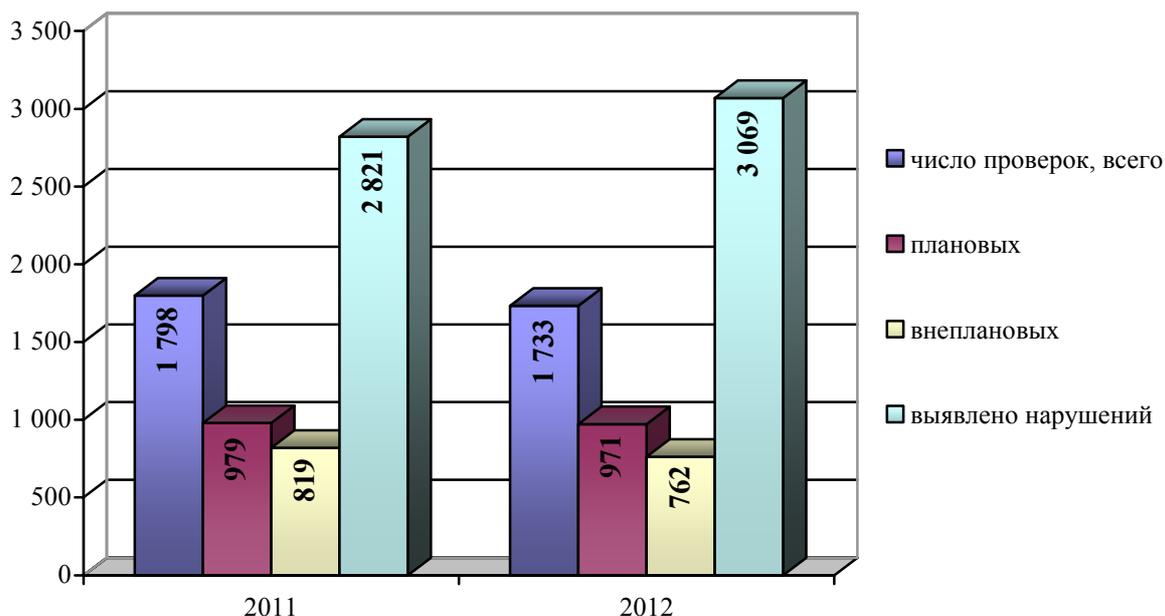
Несмотря на общее уменьшение количества обращений потребителей о нарушении их прав при оказании услуг пассажирских перевозок, произошло изменение (в сравнении с 2011 г.) структуры самих жалоб.

Так, более половины всех обращений потребителей (53,3 %) связаны с нарушением их прав при оказании услуг перевозки пассажиров автомобильным и городским наземным электрическим транспортом (в 2011 г. этот показатель составил 25,5 % от всех зарегистрированных обращений в рассматриваемой сфере).

Увеличилось также в сравнении с 2011 г. процентное соотношение обращений граждан о нарушениях прав потребителей при оказании услуг пассажирских перевозок на железнодорожном транспорте – 22 % (2011 г. – 10 %). На внутреннем водном транспорте этот показатель составил 0,5 % (2011 г. – 0,4 %).

В то же время значительно уменьшился показатель нарушений прав потребителей при оказании пассажирских перевозок воздушным транспортом – 20 % в сравнении с 56,2 %, зафиксированным в 2011 г.

В 2012 г. территориальными органами Роспотребнадзора были проведены 1 733 (в 2011 г. – 1 798) проверки деятельности хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги по перевозке пассажиров различными видами транспорта, из них по обращениям граждан проведены 762 внеплановые проверки (2011 г. – 819 проверок), количество выявленных нарушений составило 3 069 (рис. 2.3.2). Таким образом, в ходе каждой проверки выявлялось порядка двух нарушений законодательства, регулирующего правоотношения в указанной сфере (в 2011 г. этот показатель составил 1,5 нарушения на каждую проверку).



**Рис. 2.3.2.** Результаты проверок, проведенных в сфере предоставления услуг перевозки пассажиров всеми видами транспорта

Из общего числа выявленных нарушений (3 069, что в 1,2 раза больше, чем в 2011 г.) 60,3 % пришлось на нарушения положений Закона «О защите прав потребителей», основной объем которых как в абсолютных, так и в относительных показателях был связан с несоблюдением права потребителей на информацию (табл. 2.3.2).

Таблица 2.3.2

**Динамика выявленных нарушений в сфере оказания услуг перевозки пассажиров различными видами транспорта в разрезе статей Закона «О защите прав потребителей»**

Выявлено нарушений Закона «О защите прав потребителей»	2010	%	2011	%	2012	%
Всего, в том числе по статьям:	1 632	100	1 710	100	1 851	100
Статья 4 (качество товара)	91	5,6	72	4,3	85	4,6
Статьи. 5, 6 (гарантия, срок годности, срок службы, возможность технического обслуживания)	9	0,5	4	0,2	4	0,2
Статья 7 (безопасность товара)	56	3,4	29	1,7	26	1,4
Статьи 8—10, 12 (информация о товаре, продавце, изготовителе)	1 278	78,3	1 332	77,8	1 459	79
Статья 11 (режим работы продавца)	31	1,9	41	2,4	69	3,6
Статья 16 (недействительность условий договора, ущемляющих права потребителей)	48	3	44	2,6	74	4
Другие статьи	119	7,3	188	11	134	7,2

В 2012 г. должностными лицами территориальных органов Роспотребнадзора при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей в сфере предоставления услуг перевозки пассажиров различными видами транспорта в отношении виновных лиц были составлены 1 323 протокола об админист-

ративном правонарушении, из которых 85 % – в отношении хозяйствующих субъектов, осуществляющих перевозки автомобильным и городским наземным электрическим транспортом, 6 % – железнодорожным, 3 % – воздушным, 2 % – внутренним водным транспортом.

Всего были вынесены 1 278 постановлений о назначении административного наказания, главным образом (88,6 % дел) в виде административного штрафа, что на 3,8 % превысило аналогичный показатель 2011 г.

По результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях должностными лицами Роспотребнадзора были внесены в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам 441 представление о принятии мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (что на 10 % больше, чем в 2011 г.).

Основная доля выявленных Роспотребнадзором нарушений в сфере оказания пассажирских перевозок, за совершение которых предусмотрена административная ответственность нормами КоАП РФ, в 2012 г. пришлась на часть 1 статьи 14.8, предусматривающую ответственность за нарушение права потребителя на получение необходимой и достоверной информации о реализуемой услуге, об исполнителе и о режиме его работы (54,7 % в 2012 г., 61,8 – в 2011 г.), а также на часть 1 статьи 14.4 – за оказание населению услуг, не соответствующих требованиям нормативных правовых актов, устанавливающих порядок (правила) оказания населению услуг (13 % в 2012 г., 4 – в 2011 г.) и часть 1 статьи 14.5 – за оказание услуг при отсутствии установленной информации об исполнителе либо иной информации, обязательность предоставления которой предусмотрена законодательством Российской Федерации (8 % в 2012 г. и 7 – в 2011 г.).

Структура правонарушений в сфере предоставления услуг по перевозке пассажиров различными видами транспорта на территории Российской Федерации представлена в табл. 2.3.3.

Таблица 2.3.3

**Структура административных правонарушений, связанных с соблюдением требований законодательства о защите прав потребителей в сфере предоставления услуг по перевозке пассажиров различными видами транспорта (по результатам надзорных мероприятий территориальных органов Роспотребнадзора, проведенных в 2012 г.)**

Статьи КоАП РФ	Доля правонарушений, в %
Статья 14.2	0,2
Статья 14.4, часть 1	13
Статья 14.4, часть 2	0,7
Статья 14.5, часть 1	7,6
Статья 14.6, часть 1	0,2
Статья 14.7	2,8
Статья 14.8, часть 1	54,7
Статья 14.8, часть 2	4,2
Статья 14.8, часть 3	1,8
Статья 14.15	3,3
Прочие	11,5
Итого	100,0

В общей сложности за неправомерную деятельность в сфере предоставления услуг по перевозке пассажиров в 2012 г. территориальными органами Роспотребнадзора было наложено административных штрафов на сумму 3 457,7 тыс. руб., при этом средняя сумма наложенного штрафа составила 3 050 руб.

В 2012 г. в доход бюджета в добровольном и принудительном порядке было уплачено 2 865,4 тыс. руб., что на 21,5 % выше, чем в 2011 г.

В 2012 г. территориальными органами Роспотребнадзора в целях участия в судебной защите прав потребителей в порядке, определенном пунктом 5 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей» и статьей 47 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ), при рассмотрении судами гражданских дел в защиту прав потребителей услуг перевозки были даны заключения по 66 гражданским делам, из которых требования потребителей были удовлетворены в 54 (81,2 %) случаях. Присуждено денежных средств в пользу потребителей на общую сумму 1,279 млн руб., из которых 324 тыс. руб. – в качестве компенсации морального вреда.

Кроме того, территориальными органами Роспотребнадзора в 2012 г. были поданы 56 исков в суд, в том числе в защиту неопределенного круга потребителей – 34.

В течение 2012 г. судами были рассмотрены 43 иска, из них 26 – в защиту неопределенного круга потребителей услуг пассажирских перевозок различными видами транспорта. Из рассмотренных исков были удовлетворены 34, в том числе 19 – в защиту неопределенного круга потребителей. Присуждено денежных средств в пользу потребителей на общую сумму 362,9 тыс. руб., в том числе 74,5 тыс. руб. – компенсация морального вреда.

Однако при осуществлении установленных полномочий в сфере перевозки пассажиров различными видами транспорта, Роспотребнадзор сталкивается с проблемой обеспечения эффективной защиты прав потребителей из-за несогласованности федеральных законов по отношению друг к другу и игнорирования приоритета основных федеральных кодифицированных законов по отношению ко всем иным государственным 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 реагирования на поступающие в адрес Роспотребнадзора обращения граждан адекватными мерами по пресечению нарушений потребительских прав граждан.

Так, воздушное законодательство, в том числе ВК РФ, не гармонизировано с гражданским законодательством и законодательством о защите прав потребителей.

Между тем, любой пассажир и пользователь воздушного пространства, участвующий в процессе организации перевозки пассажиров воздушным транспортом, а priori является участником гражданских правоотношений.

Так, согласно пункту 1 статьи 102 ВК РФ перевозчики при выполнении воздушных перевозок обязаны соблюдать общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа и грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей, устанавливаемые федеральными авиационными правилами, в которых в силу пункта 3 статьи 106 ВК РФ также устанавливается порядок предоставления пассажирам воздушных судов услуг и льгот.

Одновременно с пунктом 2 статьи 2 ВК РФ закреплено положение, согласно которому федеральные авиационные правила являются нормативным актом, регулирующим отношения в области использования воздушного пространства и в области авиации и принимаемые в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

«Положение о подготовке федеральных правил использования воздушного пространства и федеральных авиационных правил» было утверждено постановлением

Правительства Российской Федерации от 27 марта 1998 г. № 360 «О федеральных правилах использования воздушного пространства и федеральных авиационных правилах».

Согласно пункту 6 указанного Положения в компетенцию Минтранса России входит утверждение и введение в действие федеральных авиационных правил только в области гражданской авиации.

Этой же нормой определено, что федеральные авиационные правила утверждаются и вводятся в действие Правительством Российской Федерации, если это определено ВК РФ, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Кроме того, законодательство о защите прав потребителей установило требование – правила, регулирующие общественные отношения с участием физических лиц, использующих, приобретающих или заказывающих либо имеющих намерение использовать, приобрести или заказать движимые вещи (работы, услуги) для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, могут устанавливаться только в порядке, определенном таким законодательством, на уровне решений Федерального Собрания Российской Федерации, принимающего законодательные акты, и Правительства Российской Федерации, утверждающего подзаконные акты, что полностью соответствует правовому смыслу статьи 55 Конституции Российской Федерации и статьи 3 ГК РФ.

Согласно норме, закрепленной пунктом 2 статьи 1 Закона «О защите прав потребителей», Правительство Российской Федерации не вправе поручать федеральным органам исполнительной власти принимать акты, содержащие нормы о защите прав потребителей, а согласно статье 39.1 Закона «О защите прав потребителей» правила оказания отдельных видов услуг, выполнения отдельных видов работ потребителям устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Именно поэтому, в том случае когда федеральные авиационные правила в качестве своего предмета определяют нормативно-правовое регулирование гражданских отношений с участием потребителей, связанных с исполнением договора перевозки, они должны утверждаться только Правительством Российской Федерации.

В этой связи положения ведомственного приказа от 28 июня 2007 г. № 82 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей», изданного Минтрансом России, в их правовом аспекте могут привести, среди прочего, к невозможности привлечения кого бы то ни было к ответственности за нарушение таких ведомственных правил.

Сложившаяся ситуация не позволяет обеспечить эффективную защиту прав потребителей в указанной сфере, в том числе через административные и иные полномочия Роспотребнадзора как контрольно-надзорного органа в области потребительских правоотношений, ответственного за проведение государственной потребительской политики.

Ввиду этого, Роспотребнадзор в 2012 г. обратился с повторной просьбой к Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о возможности дать поручения, призванные обеспечить безусловную разработку нормативных правовых актов, связанных с отменой ведомственного приказа Минтранса России от 28 июня 2007 г. № 82 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей» и разработки, возможно на их основе, соответствующих «Правил воздушных перевозок пассажиров, багажа и грузов с учетом требований гражданского законодательства в области защиты прав потребителей» с последующим их утверждением Правительством Российской Федерации.

## 2.4. Жилищно-коммунальные услуги в жилищных отношениях с гражданами

Защита прав потребителей в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ) в условиях реформирования жилищного сектора экономики является одной из важнейших социально значимых функций государства.

Вопросы защиты прав потребителей в сфере ЖКХ стали особенно актуальными в связи с передачей населению жилого фонда в самоуправление, ростом цен на коммунальные услуги и резким увеличением их доли в структуре расходов населения, а также переходом предприятий жилищно-коммунальной сферы на самокупаемость. Вместе с тем уровень и качество коммунальных услуг не претерпели существенных изменений, несмотря на происходящие преобразования в различных секторах экономики.

По данным Росстата<sup>19</sup>, емкость рынка ЖКХ к началу 2012 г. составляла 1 537 220 млн руб. Из них 327 654 млн руб. – это жилищные услуги, 1 209 566 млн руб. – коммунальные. Причем этот рынок растет на 16,5 % в год без учета инфляции, что связано с высокими объемами ввода в строй нового жилья. По жилищным услугам прирост в среднем составил 14,5 %, коммунальным – 17,8 %.

Объекты коммунальной инфраструктуры, несмотря на проводимую реформу, находятся в изношенном состоянии. В целом по ЖКХ нормативный срок отслужили более 60 % основных фондов, к наступлению 2012 г. не наблюдается значимого улучшения в благоустройстве жилищного фонда, выявляется рост протяженности уличной водопроводной сети, нуждающейся в замене на 2,4 %, отмечается увеличение потерь тепла в сетях, которые относительно подачи тепла достигли 10,7 %, площадь ветхого и аварийного жилищного фонда составляет почти 9 млн м<sup>2</sup> (рис. 2.4.1, табл. 2.4.1).

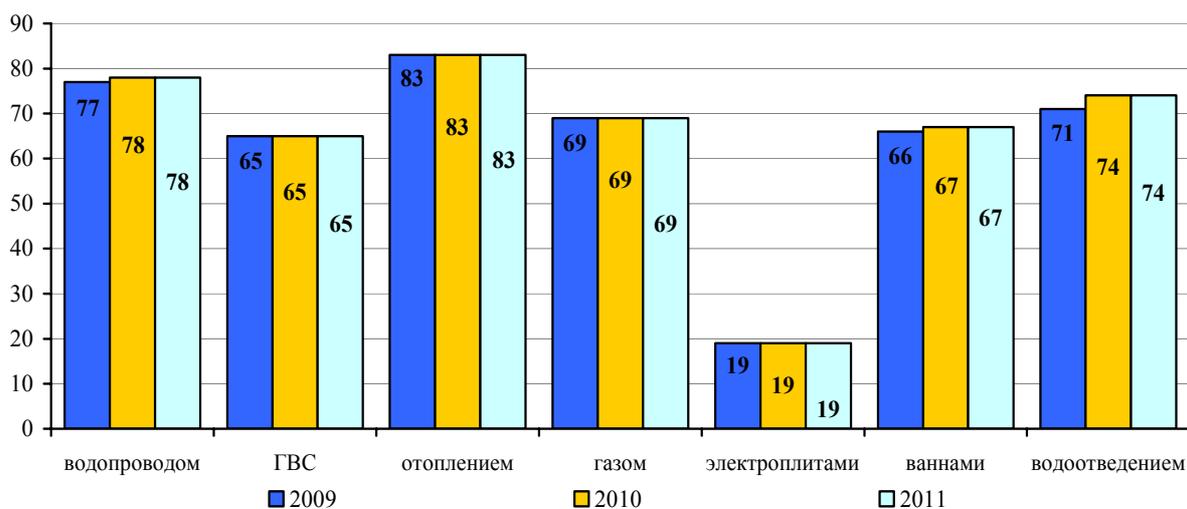


Рис. 2.4.1. Динамика благоустройства жилищного фонда в Российской Федерации, по данным Росстата на конец 2012 г.

Таблица 2.4.1

Состояние жилищного фонда в Российской Федерации, по данным Росстата на конец 2012 г.

	2009	2010	2011
Объем предоставленных жилищных услуг, млн руб.	249 685	286 552	327 654
Объем предоставленных коммунальных услуг, млн руб.	871 160	1 045 400	1 209 566
Весь ветхий и аварийный жилищный фонд, млн м <sup>2</sup>	99,5	99,4	98,9
Уличная водопроводная сеть, нуждающаяся в замене, тыс. км	145,6	147,7	152,9
Потери тепла в сетях, % от подачи тепла	10,1	10,6	10,7

<sup>19</sup> Официальный сайт Росстата: [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

Важным показателем состояния жилищного фонда являются регулярно происходящие аварии сетей в субъектах Российской Федерации.

По сведениям федерального информационного агентства «REGNUM»<sup>20</sup>, распространяющее новости России и ближайшего зарубежья, 19 ноября 2012 г. 7 тыс. жителей Оренбурга остались без холодной воды из-за того, что перепад температур вызвал подвижку грунта, а старый трубопровод не выдержал – и лопнул.

Поломка на котельной в поселке Хову-Аксы Чеди-Хольского района Республики Тува с населением 3,7 тыс. человек произошла в середине декабря 2012 г. Эвакуировали 2,6 тыс. человек, без отопления остались 103 дома, 45 из них оказались «размороженными». Причиной аварии послужила ветхость и крайняя изношенность сетей, осложненная горным рельефом местности.<sup>21</sup>

В г. Волгограде 18 декабря 2012 г. 4 800 человек, из них 1 350 детей, остались без отопления из-за прорыва трубы. Причиной аварии, из объяснений руководства города, послужили подвижки грунта в результате резкого понижения температуры и высокий износ сетей.<sup>22</sup>

Прорыв магистральной линии в г. Улан-Удэ произошел в ночь на субботу 16 апреля 2012 г. Тепла и горячей воды лишились около 67 тыс. потребителей двух районов столицы Республики Бурятия. Причиной аварии стал износ трубопровода – со слов представителя Правительства Республики Бурятии, теплотрасса в этом месте не ремонтировалась 15 лет.<sup>23</sup>

Среди прочих, эти причины определяют реформу ЖКХ как ключевой вопрос государственной социально-экономической политики, требующий проведения системных преобразований в жилищном секторе, ужесточения правового регулирования, определения основных подходов и практических методов для создания сбалансированной системы отношений, усиления контроля за соблюдением обязательных требований в сфере ЖКХ.

Проведение систематического и целенаправленного государственного контроля и надзора за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг (далее – ЖКУ), на протяжении всех последних лет объективно являлось одним из приоритетных направлений деятельности Роспотребнадзора как уполномоченного федерального органа власти в области защиты прав потребителей, поскольку именно жилищная сфера сегодня во многом является индикатором, сигнализирующим об уровне защиты соответствующих прав граждан.

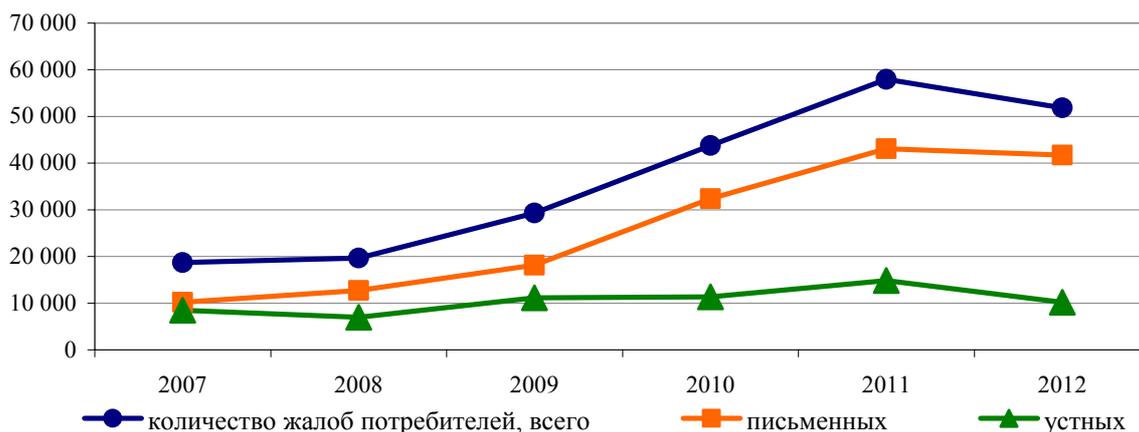
По данным ведомственного статистического учета Роспотребнадзора, данная область потребительских правоотношений уверенно «лидирует» по числу жалоб по сравнению с другими видами услуг. В 2012 г. в территориальные органы Роспотребнадзора поступили 67 276 обращений по вопросам оказания ЖКУ, из них 41 686 – письменных обращений граждан, в 2011 г. поступили 57 920 обращений, из них 43 055 – письменные от граждан, в 2010 г. соответственно 43 735 и 32 394 обращения (рис. 2.4.2).

<sup>20</sup> Официальный сайт информационного агентства «REGNUM»: [www.regnum.ru](http://www.regnum.ru).

<sup>21</sup> По сведениям Российского агентства международной информации «РИА Новости». Официальный сайт «РИА НОВОСТИ»: [www.ria.ru](http://www.ria.ru).

<sup>22</sup> По сведениям ЗАО ИД «Комсомольская правда». Официальный сайт издательского дома: [www.kp.ru](http://www.kp.ru).

<sup>23</sup> По сведениям Регионального информационного агентства, освещающего события в субъектах Сибирского федерального округа РИА «Сибирь». Официальный сайт агентства: [www.sibir.ria.ru](http://www.sibir.ria.ru).



**Рис. 2.4.2.** Структура и динамика обращений граждан по вопросам защиты прав потребителей в сфере ЖКХ, поступающих в территориальные органы Роспотребнадзора

Содержание жалоб потребителей во многом отражает уровень исполнения со стороны органов региональной и муниципальной власти своих полномочий в области жилищных отношений. При этом большая часть поступающих обращений, как правило, касается различных аспектов установления тарифов на жилищно-коммунальные услуги, правомерности начислений тех или иных видов платежей, параметров качества коммунальных услуг, проведения перерасчетов и иных связанных с вопросами оплаты жилищно-коммунальных услуг спорных ситуаций.

Как следствие, вместо акцентированного превентивного внимания к проблемам ЖКХ со стороны органов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в целях недопущения массового нарушения и законных интересов населения в жилищной сфере на практике превалирует принятие мер по восстановлению прав потребителей ЖКУ, компенсации нанесенного вреда (убытков) в судебном порядке и тому подобное, то есть минимизация последствий нарушения прав.

Об этом, в частности, свидетельствует сложившаяся динамика роста показателей участия территориальных органов Роспотребнадзора в виде дачи заключений по гражданским делам о защите прав потребителей ЖКУ в порядке, установленном взаимосвязанными положениями части 1 статьи 47 ГПК РФ и пункта 5 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей».

Так, если в 2009 г. по соответствующей категории гражданских дел были даны всего 282 заключения по гражданскому делу, то в 2010 г. их число выросло в три раза и составило 854 заключения. В 2011 г. были даны 1 065 таких заключений, в 2012 г. — 2 007 заключений, то есть в два раза больше, чем за предыдущий отчетный период (рис. 2.4.3, табл. 2.4.2).



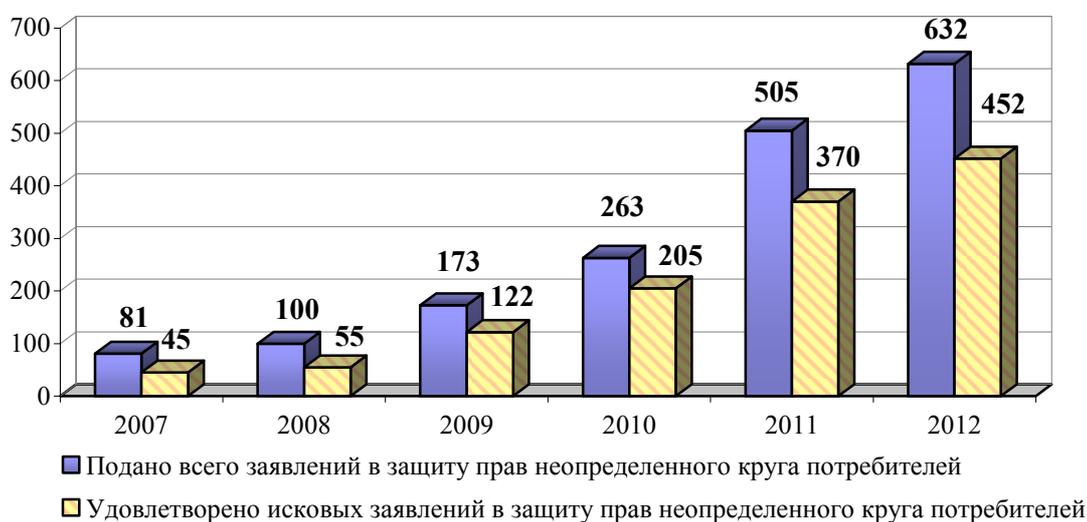
**Рис. 2.4.3.** Динамика общего числа заключений, данных в судах территориальными органами Роспотребнадзора в целях защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг

Таблица 2.4.2

**Количество заключений, данных в судах отдельными территориальными органами Роспотребнадзора в целях защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг**

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Дано заключений в судах	Доля от общего показателя по России, %
1	Новгородская область	965	48,1
2	Курганская область	90	4,5
3	Республика Саха (Якутия)	65	3,2
4	Республика Татарстан	56	2,8
5	Ямало-Ненецкий автономный округ	52	2,6
6	Самарская область	42	2,1
7	Ленинградская область	37	1,8
8	Амурская область	37	1,8
9	Хабаровский край	34	1,7
10	Свердловская область	30	1,5
11	Курская область	29	1,4
12	Алтайский край	28	1,4
<b>Всего по Российской Федерации</b>		<b>2 007</b>	<b>100,0</b>
<b>Средний показатель по Российской Федерации – 24 заключения</b>			

Кроме того, с 173 в 2009 г. до 632 в 2012 г., то есть более чем в 3 раза, выросло число исков, поданных территориальными органами Роспотребнадзора в защиту законных интересов неопределенного круга потребителей ЖКУ (рис. 2.4.4, табл. 2.4.3).

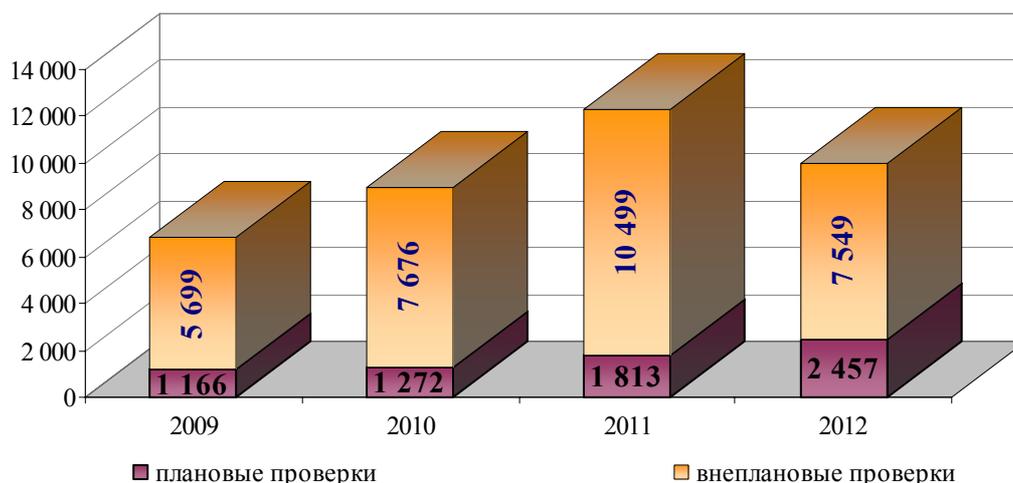


**Рис. 2.4.4.** Динамика участия территориальных органов Роспотребнадзора в судебной защите неопределенного круга потребителей в сфере ЖКХ

**Количество исков в защиту неопределенного круга потребителей жилищно-коммунальных услуг, направленных отдельными территориальными органами Роспотребнадзора в суд**

№ п\п	Субъект Российской Федерации	Дано заключений в судах	Доля от общего показателя по России, %
1	Пермский край	47	7,4
2	Ленинградская область	39	6,2
3	Воронежская область	33	5,2
4	Новосибирская область	32	5,1
5	Республика Башкортостан	25	4,0
6	Московская область	23	3,6
7	Свердловская область	23	3,6
8	Челябинская область	21	3,3
9	Алтайский край	19	3,0
10	Вологодская область	18	2,8
11	Архангельская область	16	2,5
<b>Всего по Российской Федерации</b>		<b>632</b>	<b>100,0</b>
<b>Средний показатель по Российской Федерации – 8 исков</b>			

Показатели проводимых территориальными органами Роспотребнадзора в жилищной сфере плановых и внеплановых проверок только за трехлетний период 2009—2011 гг. в выросли почти в 2 раза (с 6 865 в 2009 г. до 12 312 в 2011 г.) при доле внеплановых проверок на уровне 85 %. В 2012 г. проверена деятельность 6 979 субъектов в сфере ЖКХ, проведено 2 352 плановых и 6 967 внеплановых проверок, выявлены 16 932 нарушения законов и иных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере защиты прав потребителей (рис. 2.4.5).



**Рис. 2.4.5.** Динамика соотношения плановых и внеплановых проверок по вопросам соблюдения законодательства в сфере ЖКХ

На динамике приведенных показателей правоприменительной деятельности Роспотребнадзора существенным образом отражаются изменения нормативно-правового регулирования гражданских и административных правоотношений в жилищной сфере.

В частности, важную роль в повышении уровня защиты жилищных прав граждан – как в целом, так и в части пользования ими коммунальными услугами – призван сыграть вступивший в силу 1 августа 2011 г. Закон № 242-ФЗ.

Законом № 242-ФЗ был внесен ряд изменений в положения Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ), касающиеся распределения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов федерации в области жилищных отношений.

При этом новой редакцией статьи 20 ЖК РФ было не только введено понятие государственного жилищного надзора, но и установлено, что государственным жилищным надзором является исключительно региональный государственный надзор, общее определение которого приведено, в свою очередь, в пункте 3 статьи 2 Закона № 294-ФЗ.

Положениями части 1 статьи 20 ЖК РФ определен предмет регионального государственного жилищного надзора, который осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами государственного жилищного надзора) и включает в себя, в том числе предупреждение, выявление и пресечение нарушений со стороны юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, установленных в соответствии с жилищным законодательством, законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности требований к использованию и сохранности жилищного фонда независимо от его форм собственности, в том числе требований к жилым помещениям, их использованию и содержанию, использованию и содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, созданию и деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих управление многоквартирными домами, оказывающих услуги и (или) выполняющих работы по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, требований энергетической эффективности и оснащенности помещений многоквартирных домов и жилых домов приборами учета используемых энергетических ресурсов.

В этой связи органами государственного жилищного надзора организуются и проводятся проверки указанных лиц и принимаются предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по пресечению и (или) устранению выявленных нарушений.

Согласно части 3 статьи 20 ЖК РФ к отношениям, связанным с осуществлением государственного жилищного надзора (равно как и с осуществлением соответствующего муниципального жилищного контроля), организацией и проведением проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей применяются положения Закона № 294-ФЗ с учетом особенностей организации и проведения внеплановых проверок, установленных частями 4.1 и 4.2 статьи 20 ЖК РФ.

Конкретный порядок осуществления органами государственного жилищного надзора регионального государственного жилищного надзора должен устанавливаться высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с учетом требований к организации и проведению государственного жилищного надзора, установленных Правительством Российской Федерации, и координирующей роли органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений (согласно взаимосвязанным положениям части 2 статьи 20, пунктов 16.1 и 16.2 статьи 12 ЖК РФ).

При этом в силу прямого указания, содержащегося в части 4 статьи 20 ЖК РФ, именно они осуществляют проверки, предметом которых среди прочего (с учетом положений части 1 статьи 20 ЖК РФ) должны являться вопросы соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном

доме и порядка предоставления коммунальных услуг, то есть тех нормативных правовых актов, которые утверждены в соответствии со статьями 39, 156, 157, 161 ЖК РФ, и к каковым в настоящее время относятся постановления Правительства Российской Федерации:

- от 23 мая 2006 г. № 306 «Об утверждении Правил установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг»;
- от 23 мая 2006 г. № 307 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам»;
- от 13 августа 2006 г. № 491 «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и Правил изменения размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность»;
- от 23 сентября 2010 г. № 731 «Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами»;
- от 6 мая 2011 г. № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (согласно пункту 161 утвержденных данным постановлением «Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» государственный контроль за соответствием качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг требованиям, установленным настоящими Правилами, осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в соответствии со статьей 20 ЖК РФ).

Все перечисленные нормативные правовые акты изданы на основании и во исполнение ЖК РФ, что с учетом положений частей 2 и 4 статьи 5 ЖК РФ объективно относит их к жилищному законодательству, регулирующему в числе прочего отношения по поводу: содержания и ремонта жилых помещений (пункт 6 части 1 статьи 4 ЖК РФ); управления многоквартирными домами (пункт 8 части 1 статьи 4 ЖК РФ); предоставления коммунальных услуг (пункт 10 части 1 статьи 4 ЖК РФ); внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги (пункт 11 части 1 статьи 4 ЖК РФ); осуществления государственного жилищного надзора (пункт 13 части 1 статьи 4 ЖК РФ). При этом приоритет норм ЖК РФ по таким вопросам как предоставление коммунальных услуг и внесение платы за коммунальные услуги закреплен положениями статьи 8 ЖК РФ.

Определяя, таким образом, в пунктах 1—13 части 1 статьи 4 ЖК РФ исчерпывающий перечень вопросов, регулируемых жилищным законодательством, а в статье 5 ЖК РФ – собственно содержание самого жилищного законодательства, ЖК РФ в то же время не относит к предмету своего ведения и соответственно не регулирует как таковые вопросы защиты прав потребителей в жилищной сфере.

По этой причине региональный государственный жилищный надзор, направленный на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, установленных исключительно жилищным законодательством, осуществляемый органами государственного жилищного надзора, одним из предметов которого является проверка соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме и порядка предоставления коммунальных услуг, не включает в себя проверку соблюдения обязательных требований законодательства, регулирующего отношения в области защиты прав потребителей (статья 1 Закона «О защите прав потребителей»).

Между тем, по сведениям территориальных органов Роспотребнадзора, в некоторых субъектах Российской Федерации органы регионального государственного жилищного надзора фактически уклоняются от реализации соответствующих полномочий, установленных статьей 20 ЖК РФ, связанных с проведением проверок в порядке, установленном Законом № 294-ФЗ, выявлением и пресечением нарушений обязательных требований жилищного законодательства. Причем в первую очередь указанное выражается в отказе проверять (в порядке, установленном Законом № 294-ФЗ) обращения граждан по вопросам несоблюдения их жилищных прав, равно как и обязательных требований в целом, установленных такими нормативными правовыми актами жилищного законодательства, как «Правила предоставления коммунальных услуг гражданам», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 г. № 307, «Правила содержания общего имущества в многоквартирном доме», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 г. № 491 и так далее.

Органы государственной жилищной инспекции в субъектах Российской Федерации под различными предлогами, вводя в заблуждение пользователей жилищно-коммунальных услуг, вплоть до настоящего времени переадресуют их обращения по вопросам, непосредственно относящимся к предмету регионального государственного жилищного надзора, в территориальные органы Роспотребнадзора, у которых отсутствуют правовые основания для проведения по такого рода обращениям проверок (в рамках Закона № 294-ФЗ), то есть для реализации в данной части соответствующих административных полномочий, установленных подпунктами 1 и 2 пункта 2 и пунктом 3 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей».

В этой связи, показательно обращение прокуратуры Архангельской области в суд с заявлением в интересах неопределенного круга лиц к Государственной жилищной инспекции Архангельской области о признании бездействия Государственной жилищной инспекции (далее – ГЖИ) незаконным и понуждении к исполнению федерального законодательства, которое рассмотрено с участием Управления Роспотребнадзора по Архангельской области и удовлетворено судом в полном объеме.

По информации, размещенной на официальном сайте прокуратуры Архангельской области<sup>24</sup>, ею было установлено, что контролирующим органом не в полном объеме осуществляются полномочия по выявлению и пресечению нарушений жилищного законодательства, имеются существенные просчеты в планировании своей деятельности. Изменение действующего законодательства повлекло возложение на ГЖИ полномочий по разрешению обращений граждан, однако многочисленные обращения граждан о несогласии с объемом и качеством предоставленных услуг и о проведении перерасчета не рассматривались, направлялись в органы прокуратуры и Управление Роспотребнадзора.

В этой связи правовая позиция Роспотребнадзора по отдельным вопросам осуществления на федеральном и региональном уровнях административных полномочий в сфере ЖКХ сводится к следующему.

Применительно к содержанию части 3 статьи 20 ЖК РФ, в вопросах организации и проведения в рамках регионального государственного жилищного надзора проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей органы государственного жилищного надзора во взаимоотношениях с органами федерального государственного контроля (надзора) не следуют императивному правилу о разграничении полномочий, установленному пунктом 2 части 2 статьи 5 Закона № 294-ФЗ, что наряду с неисполнением положений части 1 статьи 7 Закона № 294-ФЗ (об информационном взаимодействии) свидетельствует об отсутствии эффективности соответствующего государственного надзора в целом (как федерального, так и регионального).

<sup>24</sup> Официальный сайт прокуратуры Архангельской области: <http://www.arhoblprok.ru/ru/news/?id=3826>.

Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений, в целом сформулированные в статье 12 ЖК РФ, применительно к государственному контролю (надзору) в указанной сфере не являются исчерпывающими, а предусмотренный статьей 20 ЖК РФ региональный государственный жилищный надзор, по мнению Роспотребнадзора, не исключает соответствующие полномочия федеральных органов государственной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора) в установленной сфере деятельности (имея в виду, что жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации).

Так, согласно соответствующим положениям пункта 17 статьи 12 ЖК РФ в их взаимосвязи с нормами статьи 23 и части 1 статьи 44 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», такой вопрос полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений, как осуществление контроля за соответствием жилых помещений жилищного фонда Российской Федерации установленным санитарным правилам вполне определенно является предметом федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, а не регионального государственного жилищного надзора.

В соответствии с пунктами 1 и 6 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей» уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (Роспотребнадзор) осуществляет федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, а также дает разъяснения по вопросам применения законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей.

Поскольку граждане как участники жилищных отношений (часть 2 статьи 4 ЖК РФ) применительно к объекту жилищных прав – жилому помещению (статья 15 ЖК РФ), среди прочего, вступают в правоотношения, связанные с приобретением и использованием для потребительских целей соответствующих услуг (пункты 10 и 11 части 1 статьи 4 ЖК РФ), то обеспечение защиты потребителей коммунальных услуг с учетом взаимосвязанных положений статьи 8, пункта 18 статьи 12 ЖК РФ и статьи 40 Закона «О защите прав потребителей» будет осуществляться в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей (табл. 2.4.4).

Таблица 2.4.4

**Динамика выявленных нарушений в сфере ЖКХ в разрезе статей  
Закона «О защите прав потребителей»**

Выявлено нарушений Закона «О защите прав потребителей»	2010	Уд. вес, %	2011	Уд. вес, %	2012	Уд. вес, %
Всего, в том числе по статьям:	10 985	100,0	15 939	100,0	17 041	100,0
Статья 4 (качество)	1 120	10,2	1 507	9,5	1 245	7,3
Статьи. 5, 6 (гарантия, срок годности и так далее)	10	0,1	340	2,1	31	0,2
Статья 7 (безопасность услуг)	190	1,7	707	4,4	159	0,9
Статьи 8—10, 12 (информация об услугах, исполнителе)	4 114	37,5	4 687	29,4	5 778	33,9
Статья 11 (режим работы исполнителя)	106	1	137	0,9	220	1,3
Статья 16 (недействительность условий договора, ущемляющих права потребителей)	586	5,3	645	4,0	900	5,3
Другие статьи	814	7,4	923	5,8	1 113	6,5

Актуален вопрос несовершенства федерального законодательства в сфере ЖКХ. Правовые коллизии существуют между положениями ГК РФ (как базового нормативного правового акта, определяющего правила гражданского оборота товаров, работ, услуг) и специальным законодательством о защите прав потребителей, об электроэнергетике, о газоснабжении, а также собственно жилищным законодательством. Отсутствие должной гармонизации между названными законами и принятыми в их развитие подзаконными актами, без учета особенностей соответствующих правоотношений, в том числе потребительских, приводит к негативным последствиям.

В жилищной сфере, имеющей самостоятельное кодифицированное законодательство, необходимо исходить из того, что предметом отношений, регулируемых законодательством о защите прав потребителей, так или иначе, являются вполне определенные объекты гражданских прав (статья 128 ГК РФ), а именно – товары, работы, услуги, приобретаемые гражданами для потребительских нужд в рамках соответствующих возмездных договоров купли-продажи, выполнения работ, оказания услуг. Причем в жилищной сфере предмет правового регулирования по законодательству о защите прав потребителей должен находиться в очевидной и неразрывной причинно-следственной связи с объектом жилищных прав, в качестве которого согласно положениям части 1 статьи 15 ЖК РФ рассматривается исключительно жилое помещение (статья 16 ЖК РФ).

Поэтому в жилищной сфере нормами законодательства о защите прав потребителей в их гражданско-правовом смысле регулируются правоотношения между гражданами – потребителями коммунальных услуг – и их исполнителями, поскольку только эта область жилищных отношений в полной мере отвечает целям и задачам законодательства о защите прав потребителей.

Что же касается вопросов возникновения, осуществления, изменения и (или) прекращения как таковых жилищных прав, в том числе связанных с реализацией гражданами прав собственности на жилое помещение, прав на часть общего имущества в многоквартирном доме и бремени по его содержанию (статьи 4, 10, 11, 30, 37, 39 и другие ЖК РФ), то законодательством о защите прав потребителей они в принципе не регулируются.

Кроме того, в отличие от жилищных отношений, участниками которых в лице соответствующих органов могут выступать Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования (согласно части 2 статьи 4 ЖК РФ), субъектами отношений, регулируемых законодательством о защите прав потребителей, ни органы местного самоуправления, ни региональные органы государственной власти не являются.

Соответственно, обладая полномочиями по нормативно-правовому регулированию в области жилищных отношений (статьи 13, 14 ЖК РФ), органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не вправе регулировать гражданско-правовые отношения с участием потребителей, поскольку этот вопрос является исключительной компетенцией Российской Федерации (статья 3 ГК РФ и статья 1 Закона «О защите прав потребителей» во взаимосвязи со статьей 12 ЖК РФ).

Одновременно отличительной особенностью сферы защиты прав потребителей как разновидности гражданских правоотношений является безусловное соблюдение базовых принципов свободы волеизъявления на вступление в договорные правоотношения, установленных положениями пунктов 1, 2 статьи 1 ГК РФ.

Само определение потребителя, данное в положениях преамбулы Закона «О защите прав потребителей» и статьи 9 Федерального закона от 26 января 1996 г. № 15-ФЗ «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации»,

априори подразумевает отсутствие недостатка (дефекта) воли на стороне гражданина при его добровольном вступлении в правоотношения с хозяйствующими субъектами, осуществляющими предпринимательскую деятельность на потребительском рынке.

В этой связи правоотношения субъектов гражданского права, возникающие из обязательных договоров (совершаемых вследствие исполнения требований законов), не регулируются законодательством о защите прав потребителей, а соответствующие сделки потребительских правоотношений не порождают.

Между тем, содержание договора определяется требованиями закона (часть 3 статьи 162 ЖК РФ) и решением общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме (часть 1 статьи 162 ЖК РФ), что явным образом указывает на дефект воли гражданина-потребителя коммунальных услуг в этой связи (данное обстоятельство, по мнению Роспотребнадзора, порождает регулярные претензии со стороны граждан к качеству «услуг» управляющих организаций и служит поводом к судебным разбирательствам).

Также следует иметь в виду, что частью 2 статьи 162 ЖК РФ прямо предусмотрено, что сторонами договора управления многоквартирным домом могут быть два юридических лица без участия граждан (что, среди прочего, создает правовую коллизию с нормой части 1 статьи 161 ЖК РФ).

Таким образом, если обеспечение граждан «коммунальными услугами», несомненно, имеет признаки потребительских отношений и подпадает под действие Закона «О защите прав потребителей», то это не означает однозначного включения в состав таких услуг тех действий управляющих организаций, которые направлены на исполнение принципиально других обязательств, возникающих из договора управления многоквартирным домом и связанных, среди прочего и прежде всего, с реализацией прав собственности как граждан, так и юридических лиц – собственников помещений, в том числе нежилых и небытового назначения (например, торговых объектов).

При этом в силу императивных положений статьи 8 ЖК РФ иное законодательство к жилищным отношениям применяется «с учетом требований, установленных настоящим Кодексом». Поэтому, к примеру, такого рода вопросы, нередко определяющие суть соответствующих жалоб граждан, как возложение на них тех или иных расходов на так называемые «общедомовые нужды» или «содержание и ремонт жилья», должны рассматриваться и разрешаться только по нормам жилищного законодательства.

Кроме того, следует иметь в виду, что вопросы функционирования такого субъекта жилищного законодательства, как товарищество собственников жилья (далее – ТСЖ), в части процедуры создания, управления и так далее (раздел VI ЖК РФ), законодательством о защите прав потребителей изначально не регулируются и поэтому не могут быть предметом разбирательства со стороны Роспотребнадзора.

Также не имеют ничего общего с потребительскими правоотношениями правовые аспекты, связанные с членством граждан в ТСЖ, касающиеся их взаимоотношений с правлением ТСЖ, а также вопросы принятия/исполнения решений ТСЖ, формирования/расходования имущественных средств ТСЖ, проверки его финансово-хозяйственной деятельности и тому подобное.

В то же время в соответствии с пунктом 2 части 5 статьи 20 ЖК РФ проверять соответствие устава товарищества собственников жилья, внесенных в устав изменений требованиям законодательства Российской Федерации, а по заявлениям собственников помещений в многоквартирном доме проверять правомерность принятия общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме решения о создании товарищества собственников жилья, соответствие устава товарищества собственников жилья, внесенных в устав изменений требованиям законодательства Российской Федерации, правомерность избрания общим собранием членом товарищества собственников жилья

председателя правления товарищества и других членов правления товарищества обладают должностные лица органов государственного жилищного надзора. При этом данные должностные лица наделены соответствующими полномочиями по выдаче предписаний об устранении в шестимесячный срок несоответствия устава товарищества собственников жилья обязательным требованиям (пункт 3 части 5 статьи 20 ЖК РФ), а также обращению в суд с заявлениями о ликвидации товарищества (часть 6 статьи 20 ЖК РФ).

Также существует проблема отсутствия правовых оснований для деятельности ТСЖ. В соответствии с положениями пункта 2 статьи 291 ГК РФ товарищество собственников жилья является некоммерческой организацией, создаваемой и действующей в соответствии с законом о товариществах собственников жилья. Между тем, вступление в силу ЖК РФ повлекло признание утратившим силу Федерального закона от 15 июня 1996 г. № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья» (подпункт 19 пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»), при этом сам ЖК РФ не имеет формальных признаков надлежащего основания для деятельности ТСЖ в контексте императивной нормы пункта 2 статьи 291 ГК РФ.

Кроме того, следует учесть вопрос правовой неопределенности «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 (пункт 1 статьи 1 Закона «О защите прав потребителей») и изначально определяет поставку жизнеобеспечивающих ресурсов как отношения по купле-продаже товаров (в частности, раздел 6 главы 30 ГК РФ). При этом само понятие «коммунальные услуги» используется в ГК РФ только лишь в связи с правоотношениями по договору (социального) найма (пункт 2 статьи 676 ГК РФ).

В частности, вызывает объективные сомнения применимость 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» (далее – Закон № 35-ФЗ), Федерального закона от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» (далее – Закон № 69-ФЗ) и другие.

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 России в развитие положений жилищного законодательства и законодательства об энергоснабжении.

Например, газоснабжение жителей многоквартирного дома считается услугой в комплексе «коммунальных услуг». Их состав определен частью 4 статьи 154 ЖК РФ и пунктом 2 «Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354.

В то же время поставка газа гражданам, не пользующимся услугами управляющих организаций (включая ТСЖ и тому подобное организации), происходит по договору о поставке газа – в соответствии с «Правилами поставки газа для обеспечения коммунально-бытовых нужд граждан», утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июля 2008 г. № 549. То есть поставка газа здесь происходит на основании договора купли-продажи товара и в соответствии с Законом № 69-ФЗ, что более точно соответствует правовому смыслу отношений в рамках рыночного оборота товаров, работ, услуг как объектов гражданских прав (статья 128, 129 ГК РФ), из-

начально урегулированных положениями гражданского законодательства (пункт 1 статьи 2 ГК РФ).

Защита прав и законных интересов граждан в обоих случаях также происходит по разным правилам, так как каждая категория граждан оказывается перед разными проблемами, требующими разных способов разрешения и защиты. При этом, с учетом судебного порядка защиты прав граждан как потребителей – и сами граждане, и судебные органы вынуждены в каждом случае точно определять, в рамках какого именно правового поля находятся спорные правоотношения (какие законы и какие способы защиты права подлежат применению при разрешении спора по существу). В результате формируется неоднозначная судебная практика, поскольку в схожих с точки зрения граждан ситуациях – судебные органы выносят принципиально разные решения.

Не способствуют снижению социальной напряженности в жилищной сфере нечеткие правила ценообразования и контроля в этой связи, особенно в контексте того обстоятельства, что расчет цен на товары, работы, услуги положениями Закона «О защите прав потребителей» изначально не регулируется. При этом нормы законодательства о защите прав потребителей, в частности статей 8, 10 Закона «О защите прав потребителей», лишь возлагают на продавца (исполнителя) обязанность по доведению достоверной информации о цене товара (работы, услуги) при заключении договора.

В этой связи следует иметь в виду, что расчеты в сфере ЖКХ, осуществляемые между потребителями и исполнителями коммунальных услуг, сами по себе являются не услугой, а всего лишь элементом договорных отношений (в виде соответствующих обязательств) на стадии исполнения сделки (договора). Указанное означает, что любые споры, связанные с расчетами, могут иметь отношение лишь к последствиям нарушения условий договоров об оказании услуг и определяются специальным законом, то есть ЖК РФ. При этом в соответствии с корреспондирующей нормой абзаца 3 статьи 37 Закона «О защите прав потребителей» оплата оказанных услуг (выполненных работ) производится посредством наличных или безналичных расчетов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, Закон «О защите прав потребителей» сам по себе не содержит конкретных требований к расчетам в сфере оказания возмездных услуг, что в рамках установленной сферы деятельности Роспотребнадзора означает отсутствие конкретного предмета для проверки с точки зрения требований, установленных частью 1 статьи 10 Закона № 294-ФЗ.

Одновременно при рассмотрении обращений потребителей коммунальных услуг на нарушение их прав при осуществлении расчетов необходимо учитывать ограничения, установленные частью 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой гражданские споры по расчетам, по своему существу определяемые как имущественный спор, могут быть разрешены исключительно судом. Данное конституционно закрепленное правило, дополненное императивными нормами статьи 11 ГК РФ и пункта 1 статьи 17 Закона «О защите прав потребителей», исключает возможность какого-либо вмешательства в разрешение такой ситуации в иной юрисдикционной форме (в частности, посредством выдачи предписания по результатам проверки, вынесения постановления по административному делу и так далее).

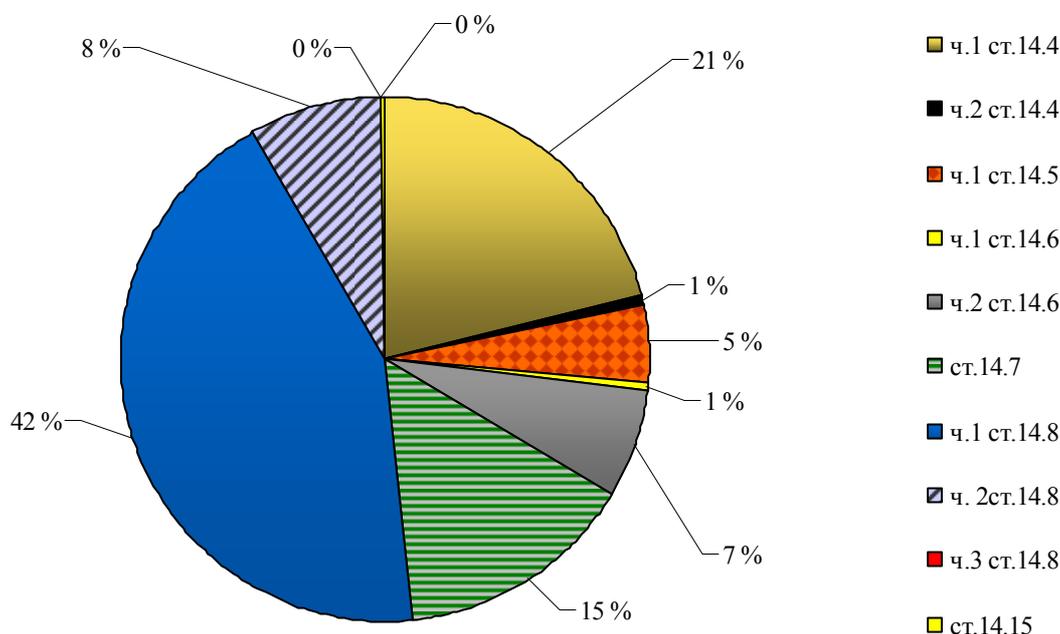
Для разрешения имеющихся правовых коллизий и пробелов, в том числе перечисленных, необходимо привести специальное жилищное законодательство (в первую очередь, положения части 1 статьи 7 ЖК РФ) в соответствии с требованиями статьи 3 и других основополагающих норм ГК РФ, а также гармонизировать его с законодательством о защите прав потребителей.

В то же время Роспотребнадзор, безотносительно к окончательному решению вопроса о допустимости либо недопустимости проведения территориальными органами

Роспотребнадзора проверок соблюдения (в рамках Закона № 294-ФЗ) обязательных требований актов жилищного законодательства, регулирующих отношения с участием потребителей в жилищной сфере, не усматривает юридических препятствий к продолжению реализации территориальными органами Роспотребнадзора таких своих функций и полномочий, как:

- привлечение в соответствии с КоАП РФ к административной ответственности лиц, допустивших нарушение права потребителей на информацию о коммунальных услугах и их безопасность (подпункт 3 пункта 2, подпункт 5 пункта 4 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей»);
- обращение в суд с заявлениями в защиту прав потребителей коммунальных услуг, законных интересов неопределенного круга потребителей коммунальных услуг (подпункт 7 пункта 4 статьи 40, статья 46 Закона «О защите прав потребителей», статья 46 ГПК РФ);
- вступление в рассматриваемое судом дело, касающееся защиты прав потребителей коммунальных услуг, по своей инициативе или по инициативе лиц, участвующих в деле, для дачи заключения по делу в целях защиты прав потребителей в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации (пункт 5 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей», статья 47 ГПК РФ).

При этом основанием для реализации указанных полномочий могут среди прочего являться соответствующие материалы проверок, проведенных органами регионального государственного жилищного надзора по вопросам соблюдения обязательных требований жилищного законодательства, регулирующего правоотношения с участием граждан по вопросу предоставления им коммунальных услуг (рис. 2.4.6, табл. 2.4.5).



**Рис. 2.4.6.** Структура административных правонарушений, связанных с соблюдением требований законодательства о защите прав потребителей в сфере ЖКХ (по результатам надзорных мероприятий территориальных органов Роспотребнадзора)

Таблица 2.4.5

**Структура административных правонарушений, связанных с соблюдением требований законодательства о защите прав потребителей в сфере ЖКХ (по результатам надзорных мероприятий территориальных органов Роспотребнадзора)**

Статьи КоАП РФ	Количество правонарушений	Доля правонарушений, %
Статья 14.4, часть 1	1 478	18,1
Статья 14.4, часть 2	51	0,6
Статья 14.5, часть 1	320	3,9
Статья 14.6, часть 1	39	0,5
Статья 14.6, часть 2	482	5,9
Статья 14.7	1 025	12,6
Статья 14.8, часть 1	3 053	37,4
Статья 14.8, часть 2	557	6,8
Статья 14.8, часть 3	9	0,1
Статья 14.15	18	0,2
Итого	8 163	100,0

### 2.5. Услуги подвижной связи

Связь всегда играла ключевую роль в функционировании и развитии многих важнейших сфер жизни человеческого общества – политики, экономики, науки, культуры.

Демократизация человеческого общества, научно-технический прогресс сделали связь общедоступной и, что немаловажно, – мобильной.

В то же время выход высоких технологий в области связи на уровень рядового гражданина сам стал своеобразной революцией, в корне трансформировавшей традиции труда, отдыха и общения.

В условиях глобализации, развития новых форм межличностного и институционального взаимодействия все более важную роль в жизни общества и каждого человека приобретают услуги подвижной радиотелефонной связи.

Постоянное расширение зон покрытия сетей сотовой связи на территории России, сопряженное с возведением новых сооружений связи, выход на рынок новых операторов связи, относительно низкая стоимость как самих услуг подвижной связи, так и абонентских устройств, посредством которых они предоставляются – все это определяет динамичное развитие рынка услуг подвижной радиотелефонной связи в России. Возможность мобильного телефонного общения, не стесненного рамками местонахождения абонента, является ключевым преимуществом подвижной связи перед связью стационарной. Помимо собственно передачи голосовой информации сети подвижной связи позволяют пользоваться массой дополнительных услуг, предоставление которых в сетях стационарной телефонной связи невозможно. Абонентские устройства также приобретают новые, поистине безграничные функции, которые облегчают процесс потребления услуг, позволяют абоненту комбинировать различные услуги, пользоваться ими в любой обстановке, вне зависимости от времени суток и собственного местонахождения.

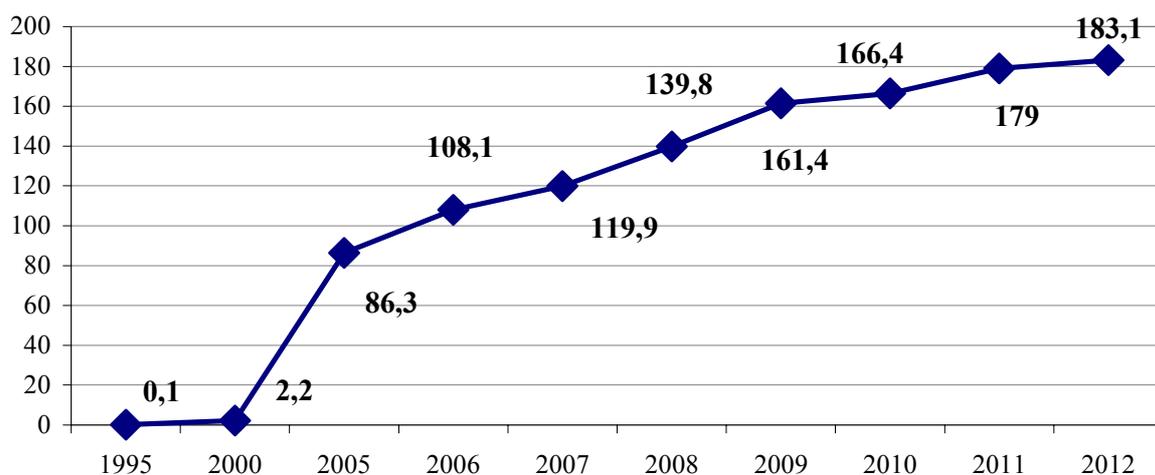
О динамичном развитии рынка услуг подвижной связи говорят официальные статистические данные.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Российский статистический ежегодник, 2012 г. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. [http://www.gks.ru/bgd/regl/b12\\_13/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_13/Main.htm).

Общее число абонентских устройств подвижной радиотелефонной связи в Российской Федерации с 1995 по 2012 гг. возросло с 10 тыс. до 262 млн, при этом число абонентских устройств подвижной радиотелефонной связи на 100 человек возросло с 0,1 до 183,1.

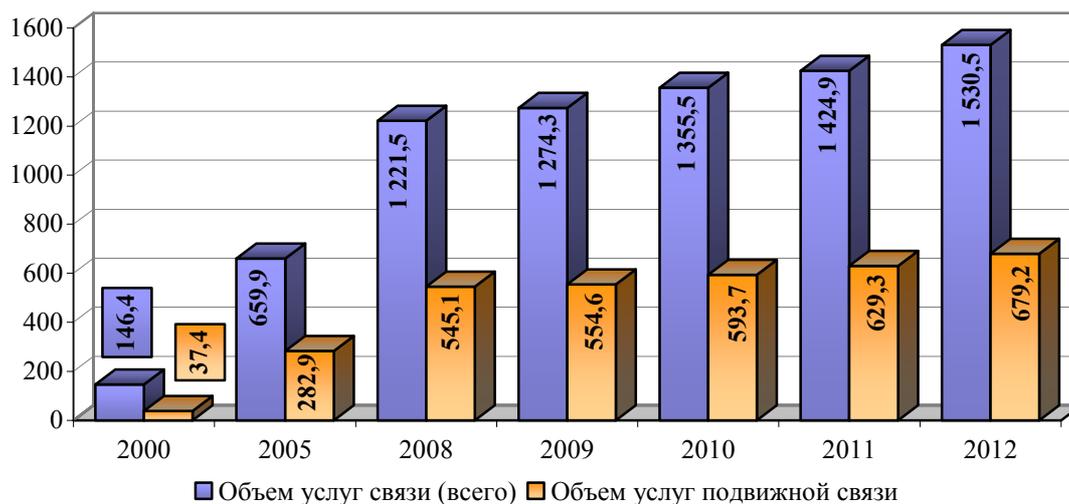
Выход услуг подвижной радиотелефонной связи на уровень массового потребителя в России произошел в период с 2000 по 2005 гг., что было сопряжено с интенсивным развитием сотовых сетей стандарта GSM – глобального стандарта цифровой мобильной радиотелефонной связи.

При этом число абонентских устройств подвижной радиотелефонной связи в данный период возросло с 3,3 до 123,5 млн, а число абонентских устройств на 100 человек – с 2,2 до 86,3 (рис. 2.5.1).



**Рис. 2.5.1.** Число абонентских устройств подвижной радиотелефонной (сотовой) связи на 100 человек (на конец года), шт.

Об интенсивном развитии рынка услуг связи, в том числе подвижной, свидетельствует соответствующая динамика общего объема оказанных услуг (рис. 2.5.2).



**Рис. 2.5.2.** Общий объем услуг связи и объем услуг подвижной связи, млрд руб.

При этом, если объем оказанных населению услуг на данном сегменте потребительского рынка за тот же период в целом по всем видам связи вырос в 15 раз, то объем

оказываемых населению услуг подвижной связи возрос в 47 раз, превысив, начиная с 2010 г., 500 млрд руб. в год.

В настоящее время предоставление услуг подвижной связи регулируется нормами ГК РФ, Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (далее – Закон № 126-ФЗ), Законом «О защите прав потребителей», Правилами оказания услуг подвижной связи, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2005 г. № 328 (далее – Правила № 328), а также иными нормативными правовыми актами.

В целом правоотношения в данной сфере являются урегулированными, но законодательство, зачастую, не успевает за интенсивным развитием рынка услуг связи, что создает проблемы правоприменения, а ряд положений Закона № 126-ФЗ и Правил № 328, не гармонизированных с императивными нормами Закона «О защите прав потребителей», и отсутствие единообразия в правоприменении законодательства, регулирующего данные отношения, не позволяет эффективно обеспечить защиту прав потребителей.

В частности, основными проблемными вопросами при осуществлении защиты прав потребителей услуг связи являются:

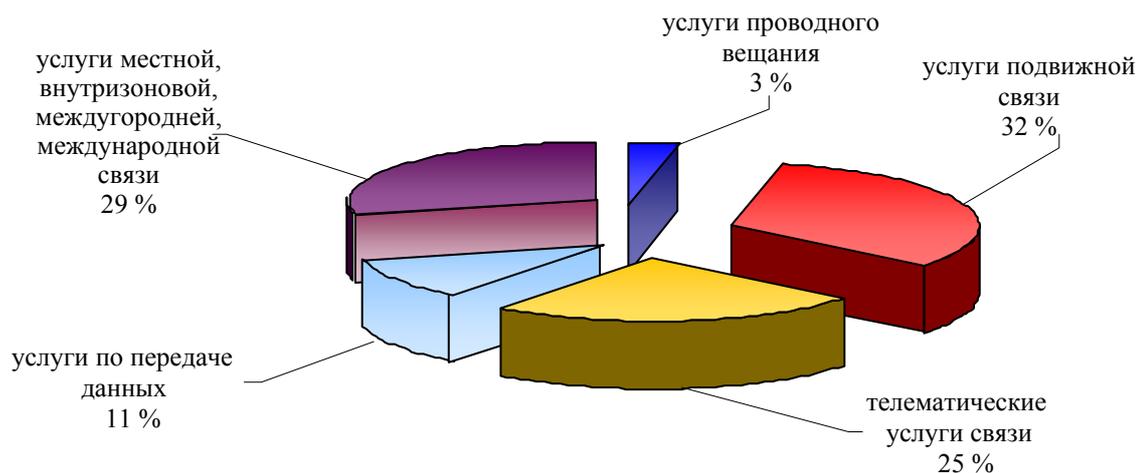
- рассмотрение претензии потребителя (абонента) исполнителем услуг (оператором связи) в срок, установленный пунктом 7 статьи 55 Закона № 126-ФЗ, в шестьдесят дней со дня ее регистрации, тогда как статья 31 Закона «О защите прав потребителей» определяет необходимость их разрешения в десятидневный срок;
- 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 статьи 16 Закона «О защите прав потребителей» и соответствующих положений главы 27 ГК РФ;
- проблема выбора норм, подлежащих применению, в случае предоставления комбинированных услуг связи (например, предоставление доступа в Интернет посредством сетей подвижной радиотелефонной связи) и другие.

Решение вышеуказанных проблем в большей степени возможно в процессе совершенствования и развития законодательной базы, регулирующей отношения в области связи.

Динамичное развитие рынка услуг подвижной связи на фоне существенных проблем в области правового регулирования порядка их предоставления порождает множество конфликтных ситуаций между потребителями и исполнителями, и, как следствие, увеличение количества обращений граждан в органы государственной власти с жалобами на действия операторов связи.

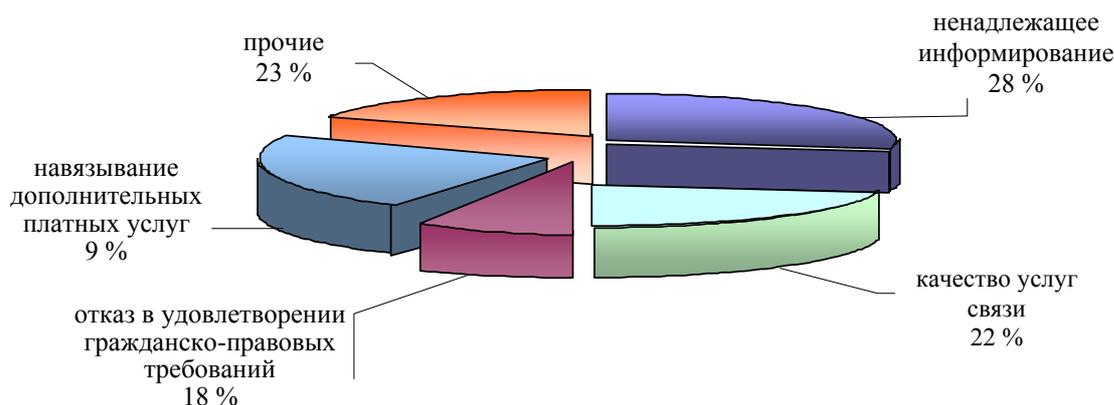
Так, в 2012 г. в Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека поступили 2 177 обращений по вопросам предоставления услуг подвижной связи, что на 7,3 % больше по сравнению с предыдущим годом, из них 1 856 – письменных (что на 20 % больше, чем в 2011 г.).

В общей структуре обращений по вопросам защиты прав потребителей услуг связи заявления, связанные с предоставлением услуг подвижной связи, составили 32 % (рис. 2.5.3).



**Рис. 2.5.3.** Структура обращений граждан (потребителей) с жалобами на услуги связи

В обращениях граждан с жалобами на услуги подвижной связи в 2012 г. основное место занимали вопросы предоставления абоненту ненадлежащей информации об исполнителе и оказываемых им услугах (28 %), отказ от удовлетворения гражданско-правовых требований в добровольном порядке (18 %), навязывание дополнительных платных услуг (9 %) (рис. 2.5.4).



**Рис. 2.5.4.** Тематика обращений граждан с жалобами на услуги связи

В числе прочих обращений – жалобы на включение в договор условий, ущемляющих права потребителя, об одностороннем изменении договора оператором связи, о нарушении порядка приостановления оказания услуг, о нарушении сроков предоставления услуг и другие.

Также в числе проблемных вопросов, которые чаще всего поднимаются гражданами в обращениях:

- несвоевременность предоставления информации о состоянии лицевого счета при использовании услуг в международном роуминге;
- навязывание дополнительных услуг (подключение мобильных подписок без согласия абонента, снятие денежных средств за отправку короткого текстового сообщения (далее – смс-сообщение) на «короткие» номера, подключение дополнительных услуг на условиях «льготного» бесплатного периода с последующим взиманием платы при отсутствии отказа абонента от услуги);
- отказ в возврате абонентской платы при отказе потребителя от исполнения договора до истечения расчетного периода, за который установлен платеж;

- включение в договор условий, ущемляющих права потребителя в части порядка приостановления оказания услуг связи (расторжения договора) оператором; условий, ограничивающих ответственность оператора в части качества и сроков предоставления услуг; условий, предусматривающих возможность одностороннего изменения договора оператором.

В ходе проведения в 2012 г. 253 проверок в сфере услуг подвижной связи (что на 19 % меньше, чем в 2011 г.) были выявлены 423 нарушения (в 2,5 раза больше, чем в 2011 г.). Как результат – вынесено 100 постановлений о привлечении операторов связи к административной ответственности (на 18 % больше, чем в 2011 г.), что в целом свидетельствует об эффективности применения Роспотребнадзором (его территориальными органами) административных полномочий при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей (табл. 2.5.1).

Таблица 2.5.1

**Административные меры, принятые при осуществлении  
федерального государственного надзора**

Основные результаты надзора в области защиты прав потребителей услуг подвижной связи	2011	2012
Количество проведенных проверок, административных расследований	312	306
Количество выявленных нарушений	173	423
Количество административных дел, возбужденных по фактам выявленных нарушений	83	122
Число вынесенных постановлений о назначении административного наказания	85	100
Из них о назначении наказания в виде штрафа	82	90
Общая сумма наложенных штрафов, тыс. руб.	361,8	608,2

В договоры об оказании услуг подвижной связи часто включается условие о праве оператора изменять в одностороннем порядке условия договора с предварительным уведомлением абонента через сайт оператора, путем доведения изменений до всеобщего сведения в местах продаж и обслуживания абонентов либо рассылкой смс-сообщений. При этом, если абонент не выразит свое несогласие с указанными изменениями, они считаются принятыми.

Такого рода условия не согласуются с положениями статьи 310 ГК РФ, согласно которой односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение его условий не допускаются, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Согласно пункту 48.1 Правил № 328 изменение договора оформляется путем заключения дополнительного соглашения в письменной форме либо путем совершения абонентом конклюдентных действий, перечень и порядок осуществления которых определяются оператором связи.

В соответствии со статьей 438 ГК РФ акцептом по общему правилу признается ответ лица, которому адресована оферта<sup>26</sup>, о ее принятии.

В данном случае молчание абонента не может являться акцептом (даже с учетом диспозиции, закрепленной на этот счет в пункте 2 статьи 438 ГК РФ, поскольку такая форма акцепта не вытекает из Закона № 126-ФЗ).

<sup>26</sup> Ответ – «это то, что сказано или что сделано по вопросу» (словарь В. Даля, <http://slovardalja.net/>); «высказывание, сообщение, вызванное вопросом» (С. И. Ожегов «Словарь русского языка», <http://www.ozhegov.org/>).

К тому же, для принятия оферты необходимы действия, а исходя из смысла конклюдентных действий, они должны однозначно свидетельствовать о воле соответствующего лица (часть 2 статьи 1, часть 3 статьи 154 ГК РФ).

Очевидно, что продолжение пользования услугами и внесения платы (то есть отсутствие активных действий со стороны абонента), а это зачастую указывается операторами в перечне конклюдентных действий, не могут рассматриваться в качестве таких, поскольку из них однозначно явствует лишь воля абонента продолжать потреблять услуги на прежних условиях.

В этой связи фактическое подключение дополнительных услуг связи или иных дополнительных услуг, основанное исключительно на молчаливом «согласии» абонента, противоправно и недопустимо.

В числе навязываемых дополнительных платных услуг чаще всего предлагаются услуги, позволяющие абоненту получать информацию о том, кто ему звонил, пока он находился вне зоны действия сети, а также прослушивать голосовые сообщения, оставленные звонившими ему в данный период абонентами; заменить стандартные гудки ожидания, которые слышит звонящий ему абонент, на мелодии и шутки; получать информацию о прогнозе погоды, анекдоты, афоризмы, картинки, музыку, иной контент.

Согласно пункту 21 Правил № 328, оператор связи не вправе навязывать абоненту дополнительные услуги, неразрывно связанные с услугами подвижной связи, оказываемые за отдельную плату, и не вправе обуславливать оказание одних услуг подвижной связи обязательным оказанием иных услуг связи. Оказание иных услуг, технологически неразрывно связанных с услугами подвижной связи и направленных на повышение их потребительской ценности, может осуществляться только с согласия абонента (пункт 8 Правил № 328).

Тем не менее, навязывание дополнительных платных услуг происходит по причине одностороннего изменения оператором состава предоставляемых платных услуг путем:

- установления тарифа на услугу, которая в момент заключения договора являлась бесплатной;
- включения услуги в состав предоставляемых абоненту бесплатных услуг с последующим установлением на нее тарифа (при этом оператор ссылается на предоставление абоненту информации о том, что последний имеет возможность до истечения бесплатного периода пользования услугой отказаться от нее).

Правоприменительная судебная практика исходит из выводов, содержащихся в решении Верховного Суда Российской Федерации от 15 октября 2007 г. № ГКПИ07-748 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующими подпункта «д» пункта 25 и пункта 32 Правил № 328», согласно которому самостоятельное установление тарифов на услуги подвижной связи оператором связи относится не только к моменту заключения договора, но к процессу его исполнения. Кроме этого, учитываются выводы, содержащиеся в решении Верховного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2010 г. № ГКПИ10-63, в котором определено, что пункт 48.1 Правил № 328 в части, предусматривающей возможность изменения договора путем совершения абонентом конклюдентных действий, перечень и порядок осуществления которых также определяются оператором связи, не противоречит действующему законодательству.

Однако в перечисленных выше способах навязывания дополнительных платных услуг речь идет об изменении состава предоставляемых абоненту платных услуг, а не об изменении тарифа (тарифного) плана на услуги подвижной связи.

В данном случае, проблема в правоприменении данных норм права связана с тем, что смысл понятия «тарифный план», который был изначально заложен законода-

телем, искажился, поскольку на сегодняшний день отсутствует четкое разграничение понятий «тарифный план» и «состав предоставляемых услуг».

В соответствии с пунктом 2 Правил № 328, тарифный план определяется как совокупность ценовых условий, на которых оператор связи предлагает пользоваться одной либо несколькими услугами связи, тогда как в Решении от 15 октября 2007 г. № ГКПИ07-748 Верховный Суд Российской Федерации исходит из того, что тарифы на услуги подвижной связи не относятся к условиям договора об оказании услуг подвижной связи, в том числе существенным.

Вместе с тем, предоставляемые услуги связи являются предметом договора об оказании услуг подвижной связи, а состав оказываемых абоненту услуг подвижной связи является существенным условием договора об оказании услуг подвижной связи (пункт 20 Правил № 328).

В этой связи в силу положений статьи 310 ГК РФ односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение его условий не допускаются, а молчание абонента не может свидетельствовать о совершении им конклюдентных действий и в силу статьи 438 ГК РФ не должно трактоваться как акцепт.

Например, услуга «Кто звонил?» при заключении договора с К. не входила в состав платных услуг, предоставляемых абоненту. Услуга «Кто звонил?» позволяет узнать, кто звонил абоненту, когда его телефонный аппарат был занят или находился вне зоны действия сети (выключен). После заключения договора оператором в одностороннем порядке была введена плата за услугу «Кто звонил?», о введении которой абонентам было сообщено в средствах массовой информации.

Отдельного соглашения между оператором связи и конкретным абонентом не заключалось, конклюдентных действий для подключения данной услуги за отдельную плату со стороны абонента не требовалось.

В данном случае услуга «Кто звонил?» является дополнительной возмездной услугой, которая была навязана потребителю путем изначально неявного характера ее правовой природы (при заключении договора предусматривалась возможность ее использования на безвозмездной основе). Таким образом, изначально бесплатная информационно-справочная услуга после ее тарификации оператором связи по умолчанию становится самостоятельной навязанной дополнительной платной услугой.

В соответствии с пунктом 20 Правил № 328 оказываемые услуги подвижной связи являются существенным условием договора. В рассматриваемом случае оператором связи в одностороннем порядке был изменен не только тариф (цена), но и состав предоставляемых абоненту платных услуг, поскольку услуга «Кто звонил?» в перечень (состав) платных услуг по договору изначально не входила, что противоречит требованиям законодательного регулирования данной области правоотношений.

Большая доля жалоб потребителей связана с навязыванием дополнительных платных услуг по предоставлению доступа к информационно-развлекательному контенту, программному обеспечению, размещенному в сети Интернет.

В соответствии с условиями предоставления подобных услуг с лицевого счета абонента периодически (зачастую ежедневно) производится списание небольшой денежной суммы (приблизительно 15—20 руб.) вплоть до отключения услуги.

Как правило, подключение так называемых «подписок» происходит при отсутствии осознанного волеизъявления абонента в результате введения его в заблуждение. При этом к оказанию таких услуг оператор подвижной связи привлекает третьих лиц, заявляя или не заявляя себя в качестве исполнителя соответствующей услуги.

Подписки подключаются операторами преимущественно в результате отправки абонентом смс-сообщения на короткий номер или через Интернет (данная процедура сопровождается введением номера телефона на сайте, отправкой на абонентский номер смс-сообщения и вводом кода на сайте оператора или его партнера).

Например, активация услуги «Подписка» осуществляется через web-/wap-сайт и начинается с ввода телефонного номера абонента на web-/wap-сайте; перенаправления на web-сайт оператора; ввода в специальное поле на web-сайте символов, графическое изображение которых находится рядом с полем; получения на номер телефона, указанный на web-/wap-сайте, смс-сообщения с короткого сервисного номера, содержащего код авторизации; введения вышеуказанного кода и нажатия интерактивного элемента («кнопки») «ОК». В случае корректности введенного кода подписка активируется.

Очевидно, что рассматриваемая процедура может быть реализована как с участием, так и без участия абонента.

Измерительное оборудование оператора не фиксирует содержание направляемого абоненту смс-сообщения, равно как отсутствует подтверждение уникальности кода, высылаемого абоненту, невозможности введения аналогичных кодов несколькими абонентами и, самое главное, – подтверждение ввода кода именно абонентом.

Идентификация абонентской станции (абонентского устройства) и защита от несанкционированного использования абонентского номера в сети подвижной радиотелефонной связи осуществляется с помощью SIM-карты, которая на стадии непосредственной активации услуги (ввода «уникального» кода) не задействуется. Как следует из порядка предоставления услуги, ввод кода осуществляется не с абонентского (пользовательского) оборудования, оснащенного данным идентификационным модулем (что позволяет зафиксировать средства измерения или средства связи с измерительными функциями), а с оборудования, не принадлежащего сети подвижной связи (например, компьютера). Таким образом, ввод номера абонента и «уникального» кода может быть осуществлен любым лицом, экономически заинтересованным в оплате абонентом «заказанной» услуги.

Одновременно подключение услуги может быть осуществлено и самим абонентом под влиянием обмана (введения в заблуждение). Например, при скачивании в сети результатов тестов, картинок, фильмов, абоненту предлагается отправить смс-сообщение на короткий номер. При этом абоненту не всегда предоставляется необходимая информация о стоимости услуг, а также о том, что речь идет не о единовременной услуге, а о подписке (с последующим периодическим взиманием платы).

Нередко основу этих и других нарушений определяет игнорирование операторами связи при заключении договора критерия наглядности и доступности доведения соответствующей информации об услуге (ее потребительских свойствах) и условиях ее предоставления (статьи 8, 10 Закона «О защите прав потребителей»).

В частности, несоответствие размера шрифта договора минимальным требованиям, установленным Санитарными правилами и нормативами «Гигиенические требования к изданиям книжным для взрослых. СанПиН 1.2.1253—03», утвержденными Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 30 марта 2003 г. (далее – СанПиН 1.2.1253—03), приводит к зрительной нагрузке при его чтении и общему утомлению, что не позволяет (объективно препятствует) потребителю ознакомиться доступным способом с условиями договора при получении полной информации для компетентного выбора услуги.

С учетом сложившейся судебной практики, при изложении текста договора шрифтом, не соответствующим пункту 3.2.4 СанПиН 1.2.1253—03, нарушается право потребителя на получение информации в доступной и наглядной форме, поскольку мелкий шрифт текста договора об оказании услуг связи крайне затрудняет визуальное восприятие текста договора и не позволяет потребителю получить полную информацию и сделать правильный выбор.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 6 июня 2012 г. № 17АП-3731/2012-АК по делу № А60-797/2012.

Особенности абонентской системы оплаты услуг связи раскрыты в пункте 34 Правил № 328, в соответствии с которым при абонентской системе оплаты размер платежа абонента за определенный (расчетный) период является величиной постоянной, не зависящей от объема фактически полученных услуг подвижной связи.

Таким образом, абонентская система оплаты предполагает установление фиксированного размера платежа, не зависящего от объема полученных услуг, но непосредственно зависящего от определенного расчетного периода, за который он установлен.

Согласно статье 32 Закона «О защите прав потребителей» потребитель вправе отказаться от исполнения договора о выполнении работ (оказании услуг) в любое время при условии оплаты исполнителю фактически понесенных им расходов, связанных с исполнением обязательств по данному договору.

Исходя из положений данной статьи фактические расходы определяются в связи с исполнением обязательств по конкретному договору, в связи с чем фактические расходы подлежат установлению в каждом случае индивидуально.

В соответствии с пунктом 45 Правил № 328 абонент имеет право обратиться к оператору связи за возвратом денежных средств, внесенных им в качестве аванса, а оператор связи обязан вернуть неиспользованный остаток денежных средств.

В этой связи условие о том, что при досрочном отключении услуги связи, оплата которой осуществляется по абонентской схеме, внесенная плата не возвращается, противоречит законодательству. При этом списание денежных средств с лицевого счета нельзя считать использованием абонентом денежных средств на оказание услуг, поскольку оказание услуги оператором и ее потребление абонентом осуществляется в течение всего расчетного периода.

Очевидно, что практическое решение всех этих проблем предполагает дальнейшее совершенствование нормативно-правового регулирования отношений в данной сфере в целях повышения уровня правовой защищенности потребителей-пользователей услуг связи.

## 2.6. Туристские услуги

Отношения, возникающие по поводу оказания туристских услуг, регулируются ГК РФ, Федеральным законом от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон «О туристской деятельности»), Законом «О защите прав потребителей», «Правилами оказания услуг по реализации туристского продукта», утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июля 2007 г. № 452 (далее – Правила № 452).

В Российской Федерации туристская деятельность рассматривается не только как путешествия отдельных граждан по России и за ее пределы или прием иностранных граждан на территории Российской Федерации, но и как сложный межотраслевой объект государственно-правового воздействия. Туризм – это одна из важнейших сфер деятельности современной экономики, нацеленная на удовлетворение потребностей людей и повышение качества жизни населения, ориентированная на реализацию конституционного права человека на отдых.

Туристический поток в Российскую Федерацию в 2012 г. составил 2 570 469 человек, в 2011 г. – 2 335 977 человек. Количество российских граждан, выехавших за рубеж с целью туризма, в 2012 г. составил 15 332 136 человек, а в 2011 г. – 14 495 894 человек, изменение численности российских граждан, выехавших из России за 2012 г. по сравнению с аналогичным показателем за 2011 г. составляет 836 242 человека (на 6 % больше). Наиболее популярными странами для российских туристов в 2012 г. стали такие страны, как Турция, которую посетили 2 516 136 человек, Египет – 1 906 637 человек, Китай – 1 328 850 человек, Тайланд – 885 113 человек, Испания – 792 084 человека.

Доля туризма в валовом внутреннем продукте России составила 2,6 %, а с учетом мультипликативного эффекта<sup>28</sup> – 6,5 %. Российская туристская индустрия представлена более чем 11 700 гостиницами и другими коллективными средствами размещения<sup>29</sup>, а также многочисленными туристическими фирмами.

Характерной особенностью 2012 г. явилась значительная работа, связанная с совершенствованием законодательства, регулирующего правоотношения в сфере туристской деятельности, инициированная поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, данными по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации, прошедшего 16 января 2012 г.

Так, в соответствии с обозначенными поручениями в Закон «О туристской деятельности» и отдельные законодательные акты Российской Федерации были внесены изменения, касающиеся конкретизации требований, предъявляемых к туроператорам, усилена ответственность за исполнение обязательств по договору о реализации туристского продукта, создания компенсационного фонда объединения туроператоров в сфере выездного туризма для оказания экстренной помощи туристам.

Внесенные в Закон «О туристской деятельности» изменения в первую очередь направлены на усиление государственных гарантий защиты выезжающих за рубеж российских туристов. Так, согласно статье 4.1 Закона «О туристской деятельности», одним из условий осуществления туроператорской деятельности в сфере выездного туризма является членство в соответствующем объединении туроператоров.

Все туроператоры, зарегистрированные на территории Российской Федерации, должны иметь финансовое обеспечение, сведения о туроператоре, имеющем финансовое обеспечение, вносятся в единый федеральный реестр туроператоров<sup>30</sup>, формирование и ведение которого относится к полномочиям Федерального агентства по туризму<sup>31</sup> (Ростуризм).

Соответствующие изменения затронули КоАП РФ, дополненный статьей 14.51, устанавливающей ответственность за нарушения законодательства о туристской деятельности, согласно части 1 которой нарушение туроператором установленного порядка предоставления сведений о включении в единый федеральный реестр туроператоров влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей. При этом установлено, что полномочия как по составлению протоколов об административных правонарушениях, так и по рассмотрению данной категории дел, – компетенция органа, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей и потребительского рынка (статья 23.49 КоАП РФ), то есть Роспотребнадзора.

Согласно сведениям, содержащимся в едином федеральном реестре туроператоров, в Российской Федерации деятельность по формированию, продвижению и реализации туристского продукта, осуществляется 4 404 (рис. 2.6.1) юридическими лицами<sup>32</sup> (в 2011 г. – 4 718), из которых 1 889 компаний (в 2011 г. – 1 833) занимаются исключительно внутренним туризмом, при этом 2 796 компаний (в 2011 г. – 2 885) осуществляют деятельность в области международного въездного и выездного туризма и 580 тур-

<sup>28</sup> Способность благодаря инициации спроса вызывать необходимость развития многих удовлетворяющих этот спрос производств (источник – приказ Ростуризма от 18 июля 2007 г. № 69 «Об утверждении порядка определения внутреннего туристского потока в Российской Федерации и о вкладе туризма в экономику субъектов Российской Федерации»).

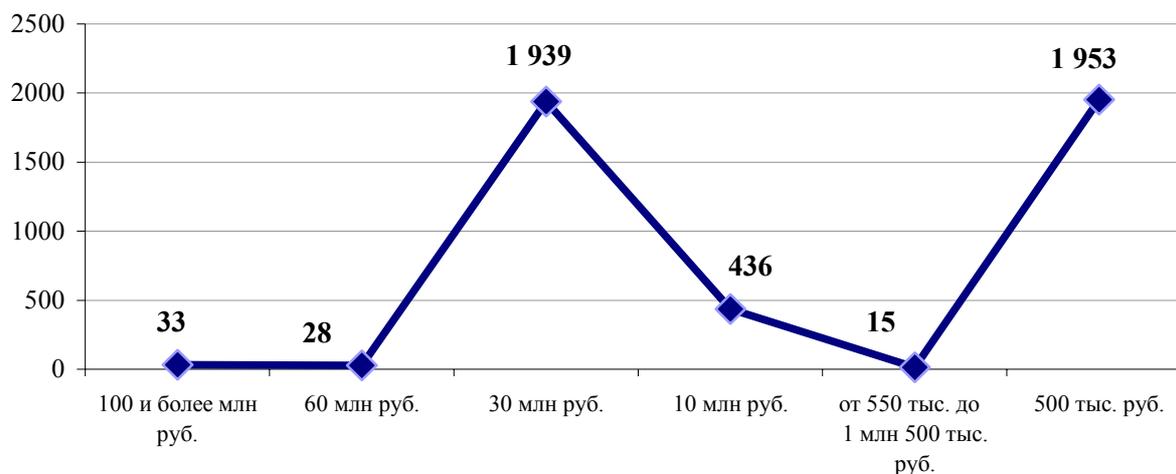
<sup>29</sup> См.: Туризм в цифрах. М.: ИИЦ «Статистика России», 2011. С. 39.

<sup>30</sup> См.: ст. 4 Закона «О туристской деятельности».

<sup>31</sup> См.п. 5.3.1 «Положения о Федеральном агентстве по туризму», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 901.

<sup>32</sup> Официальный сайт Федерального агентства по туризму <http://reestr.russiatourism.ru/>.

фирм (в 2011 г. – 656) в сфере въездного туризма, гражданско-правовая ответственность которых перед туристами застрахована на общую сумму 75 млрд руб.



**Рис. 2.6.1.** Структура реестра туроператоров (по размеру финансового обеспечения)

Кроме того, согласно статье 9 Закона «Об основах туристской деятельности» туроператор несет ответственность за действия турагента по исполнению обязательств по договору о реализации туристского продукта, заключенному турагентом как от имени туроператора, так и от своего имени. При этом предусмотрено, что туроператор на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» обязан размещать информацию о турагентах, осуществляющих продвижение и реализацию сформированного им туристского продукта.

Отдельный важный блок внесенных изменений – закрепление права потребителей на получение экстренной помощи, представляющей собой действия по организации эвакуации, в том числе оплате услуг по перевозке и размещению, гарантией которой является предусмотренный статьей 11.4 Закона «О туристской деятельности» компенсационный фонд объединения туроператоров в сфере выездного туризма. Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей при осуществлении туристской деятельности согласно статье 19.1 Закона «О туристской деятельности» возложен на Роспотребнадзор, как на соответствующий уполномоченный федеральный орган исполнительной власти.

В 2012 г. в Роспотребнадзор поступили 2 715 (2011 г. – 2 455) обращений, связанных с нарушениями прав потребителей при предоставлении туристских услуг, что на 9,5 % больше, чем в 2011 г.

Из числа обращений о нарушениях при оказании туристских услуг в 2012 г. поступили 101 обращение о причинении вреда жизни и здоровью, окружающей среде, имуществу потребителей.

Суть вопросов, содержащихся в обращениях граждан (потребителей), поступающих в Роспотребнадзор, можно разделить на следующие категории:

- непредоставление турфирмами или предоставление не в полной мере информации об основных потребительских свойствах продукта;
- непредоставление информации о туроператоре, его полном и сокращенном наименовании, адресе (месте нахождения), почтовом адресе и реестровом номере, в том числе способах связи с туроператором (номера телефонов, факсов, адрес сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» при реализации турагентом туристского продукта от своего имени;
- включение в договор о реализации туристического продукта условий, ущемляющих права потребителей;
- отказ в возврате полной стоимости турпродукта за неиспользованную путевку;

- задержки вылета туриста и иные вопросы, связанные с изменением времени вылета чартерных рейсов;
- ненадлежащее оказание услуг, входящих в туристский продукт, которые обеспечивает туроператор.

В 2012 г. территориальными органами Роспотребнадзора были проведены 1939 (в 2011 г. – 1 591) проверок деятельности хозяйствующих субъектов, оказывающих туристские услуги, из них по обращениям граждан проведены 781 внеплановая проверка (2011 г. – 785 проверок). Количество выявленных нарушений составило 5 513 (рис. 2.6.2), то есть при каждой проверке выявлялось 2,8 нарушений законодательства, регулирующего правоотношения в указанной сфере (в 2011 г. этот показатель составил 2,5 нарушения на каждую проверку).

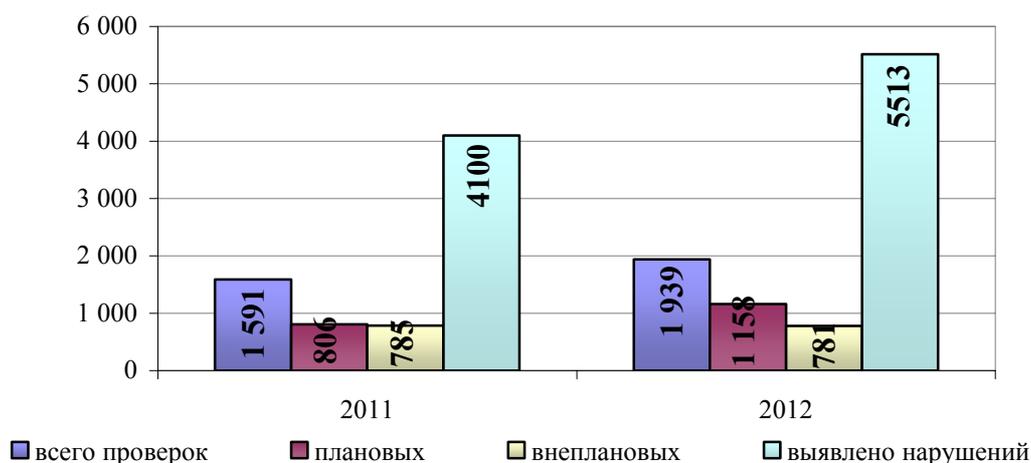


Рис. 2.6.2. Результаты проверок, проведенных в сфере предоставления туристских услуг

Из общего числа выявленных нарушений (5 513, что в 1,3 раза больше, чем в 2011 г.) 59,53 % составили нарушения непосредственно положений Закона «О защите прав потребителей», основной объем которых как в абсолютных, так и в относительных показателях был связан с несоблюдением права потребителей на информацию (табл. 2.6.1).

Таблица 2.6.1

**Динамика выявленных нарушений в сфере оказания услуг перевозки пассажиров различными видами транспорта в разрезе статей Закона «О защите прав потребителей»**

Выявлено нарушений Закона «О защите прав потребителей»	2011	%	2012	%
Всего, в том числе по статьям:	2 409	100	3 278	100
Статья 4 (качество товара)	55	2,3	103	3
Статьи 5, 6 (гарантия, срок годности, срок службы, возможность технического обслуживания)	0	0	7	0,2
Статья 7 (безопасность товара)	5	0,2	9	0,2
Статьи 8—10, 12 (информация о товаре, продавце, изготовителе)	1 191	49,5	1 464	44,6
Статья 11 (режим работы продавца)	22	1	63	2
Статья 16 (недействительность условий договора, ущемляющих права потребителей)	693	29	1 106	34
Другие статьи	443	18	526	16

В 2012 г. должностными лицами территориальных органов Роспотребнадзора при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей в сфере предоставления туристских услуг в отношении виновных лиц были составлены 228 протоколов об административном правонарушении (что в 1,2 раза больше, чем в 2011 г.).

Число вынесенных представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в 2012 г. составило 710 (что в 1,3 раза больше чем в 2011 г.).

Всего были вынесены 1 967 постановлений о назначении административного наказания, главным образом (87 % дел), в виде административного штрафа, что на 2 % превышает аналогичный показатель 2011 г.

Основная доля выявленных нарушений в сфере оказания туристских услуг, за совершение которых предусмотрена административная ответственность нормами КоАП РФ, в 2012 г. пришлась на часть 2 статьи 14.8 «Нарушение иных прав потребителей» в части включения в договор условий, ущемляющих установленные законом права потребителя работы (43,8 % в 2012 г., 41,7 % в 2011 г.), а также части 1 указанной статьи 14.8 «Нарушение иных прав потребителей» в части предоставления необходимой и достоверной информации о реализуемом товаре (работе, услуге), об изготовителе, о продавце, об исполнителе и о режиме их работы (29,6 % в 2012 г., 36,8 – в 2011 г.), а также на часть 1 статьи 14.4 «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований» (7,8 % в 2012 г., 1,2 – в 2011 г.) и часть 1 статьи 14.5 «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание услуг при отсутствии установленной информации либо неприменение в установленных федеральными законами случаях контрольно-кассовой техники» (2,6 % в 2012 г. и 2,7 – в 2011 г.).

Структура правонарушений в сфере предоставления услуг по перевозке пассажиров различными видами транспорта на территории Российской Федерации представлена на табл. 2.6.2.

Таблица 2.6.2

**Структура административных правонарушений, связанных с соблюдением требований законодательства о защите прав потребителей в сфере оказания туристских услуг (по результатам надзорных мероприятий территориальных органов Роспотребнадзора)**

Статьи КоАП РФ	Доля правонарушений, %
Статья 10.8	0,05
Статья 14.2	0,05
Статья 14.4, часть 1	7,8
Статья 14.4, часть 2	0,25
Статья 14.5, часть 1	2,6
Статья 14.6, часть 1	0,05
Статья 14.7	1,7
Статья 14.8, часть 1	29,6
Статья 14.8, часть 2	43,8
Статья 14.15	0,6
Прочие	13,5
Итого	100,0

В общей сложности за неправомерную деятельность в сфере предоставления туристских услуг в 2012 г. территориальными органами Роспотребнадзора было наложено административных штрафов на сумму 8 086,7 тыс. руб., при этом средняя сумма наложенного штрафа составила 4 700 руб.

Уплачено в 2012 г. в доход бюджета в добровольном и принудительном порядке было 7 182,9 тыс. руб., что на 39,2 % выше, чем в 2011 г.

В 2012 г. территориальными органами Роспотребнадзора в целях участия в судебной защите прав потребителей в порядке статьи 40 Закона «О защите прав потребителей» и 47 ГПК РФ, при рассмотрении судами гражданских дел в защиту прав потребителей туристских услуг, были даны заключения по 256 гражданским делам. Из которых требования потребителей были удовлетворены в 178 (69,5 %) случаях. Присуждено денежных средств в пользу потребителей на общую сумму 9 693,7 тыс. руб., из которых 702,7 тыс. руб. – в качестве компенсации морального вреда.

Кроме того, территориальными органами Роспотребнадзора в 2012 г. было подано 70 исков в суд, в том числе в защиту неопределенного круга потребителей – 57 исков.

В течение 2012 г. судами был рассмотрен 51 иск, из них 38 – в защиту неопределенного круга потребителей туристских услуг. Из рассмотренных исков были удовлетворены 51, в том числе 39 – в защиту неопределенного круга потребителей. Присуждено денежных средств в пользу потребителей на общую сумму 1 149,7 тыс. руб., в том числе 229,5 тыс. руб. – компенсация морального вреда.

В то же время на фоне стремительного роста числа путешествий граждан, возрастания роли и значения туризма для Российской Федерации увеличивается и количество внутренних и внешних угроз безопасности, которые становятся все более разрушительными и менее предсказуемыми. Опасности природного и техногенного характера, включая чрезвычайные экологические ситуации, непрерывно сопровождают туристов во время их путешествий. Активно проявляют себя и другие виды опасностей, как, например, несчастные случаи, дорожно-транспортные происшествия, авиационные происшествия, случаи причинения вреда жизни, здоровью и имуществу туристов в результате недостатков услуг.

Достаточно сказать, что за 2006—2010 гг. в рамках внутреннего туризма только в 59 субъектах Российской Федерации при занятии активными видами туризма погибли 1 089 человек, пропали без вести 267 туристов, 6 627 получили травмы различной степени тяжести. В 2010 г. российскими туристами при совершении международных путешествий были заключены 2 316 729 договоров страхования от несчастных случаев и болезней, страховые выплаты по которым составили 450 890 тыс. руб. В 2009—2010 гг. за страховой помощью обратились около 152 000 российских туристов, находившихся за рубежом, 78 человек погибли, 35 277 получили травмы. В течение 2011 г. медицинская помощь потребовалась более чем 1 200 российским туристам, которые путешествовали по двум крупнейшим туристским регионам Турецкой Республики (г.г. Анталья и Мугла), 43 человека погибли, 167 человек получили травмы в дорожно-транспортных происшествиях. За 2007—2011 гг. общий объем финансовых компенсаций, произведенных туристам страховыми организациями по договорам страхования гражданской ответственности туроператоров, составил более 125 млн руб.<sup>33</sup>

Правовую основу обеспечения безопасности потребителей туристских услуг в соответствующей взаимосвязи с положениями статьи 7 Закона «О защите прав потребителей» в общем и целом определяют положения статьи 14 Закона «О туристской деятельности», согласно которой «в случае возникновения обстоятельств, свидетельствующих о возникновении в стране (месте) временного пребывания туристов (экскур-

<sup>33</sup> По данным Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России).

сантов) угрозы безопасности их жизни и здоровья, а равно опасности причинения вреда их имуществу, турист (экскурсант) и (или) туроператор (турагент) вправе потребовать в судебном порядке расторжения договора о реализации туристского продукта или его изменения».

Той же нормой закреплено, что федеральный орган исполнительной власти в сфере туризма информирует туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания.

Указанная деятельность осуществляется Ростуризмом в соответствии с «Административным регламентом по предоставлению государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов (экскурсантов) об угрозе безопасности туристов (экскурсантов) в стране (месте) временного пребывания», утвержденным приказом Министерства культуры Российской Федерации (Минкультуры России) от 27 июня 2012 г. № 666<sup>34</sup>.

Принятие решения об информировании о наличии угрозы безопасности туристов (экскурсантов) в стране (месте) временного пребывания принимается Ростуризмом «при поступлении соответствующего решения от компетентного органа»<sup>35</sup>, являющегося основанием для начала соответствующей административной процедуры.

В то же время практика свидетельствует о том, что наличие угроз безопасности жизни и здоровью туристов, носящих очевидный характер (как, к примеру, нападение акул на людей в Египте в декабре 2010 г., когда несмотря на наличие очевидной опасности для туристов, возникшей в указанном регионе, отсутствие соответствующего решения со стороны Ростуризма предоставило туроператорам возможность, путем искажения правовых норм, в нарушение статьи 14 Закона «О туристской деятельности» уклоняться от расторжения договора о реализации туристского продукта, связанного с существенными изменениями условий договора) – не всегда может находить свое подтверждение в рамках уведомлений, предоставляемых государственными органами.

Данное обстоятельство не исключает возможности для органов, ответственных за деятельность «по реализации приоритетных направлений государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации»<sup>36</sup>, самостоятельно принимать решения об информировании туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания.

Только благодаря своевременному вмешательству Роспотребнадзора (письмо от 13 декабря 2010 г. № 01/17403-0-23 «Об обеспечении безопасности российских туристов») Ростуризмом на основании пункта 5.3.2 «Положения о Федеральном агентстве по туризму», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 901, и «Административного регламента Федерального агентства по туризму по предоставлению государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания», оперативно был издан приказ от 29 января 2011 г. № 13 «О принятии неотложных мер в связи с ситуацией в Арабской Республике Египет», положениями которого туроператорам, турагентам (их объединени-

<sup>34</sup> До 27 июня 2012 г. действовал приказ Ростуризма от 19 декабря 2007 г. № 141, которым был утвержден «Административный регламент Федерального агентства по туризму по предоставлению государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов в стране (месте) временного пребывания».

<sup>35</sup> См. пункт 3.2.1 «Административного регламента по предоставлению Ростуризмом государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов (экскурсантов) об угрозе безопасности туристов (экскурсантов) в стране (месте) временного пребывания», утвержденным приказом Минкультуры России от 27 июня 2012 г. № 666.

<sup>36</sup> См. пункт 5.3.1 «Положения о Федеральном агентстве по туризму», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 901.

ям) было рекомендовано приостановить отправку российских туристов в Египет на период существования угрозы безопасности (до нормализации обстановки); принять все зависящие от них меры для обеспечения безопасности российских туристов, в том числе оказать содействие российским туристам, желающим покинуть Египет, в досрочном возвращении на Родину.

Однако подобное решение проблемы путем применения не системных, а избирательных мер реагирования со стороны Ростуризма не может способствовать эффективному обеспечению безопасности российских граждан – туристов.

В этой связи, в целях решения проблемы обеспечения безопасности российских граждан, Роспотребнадзором неоднократно направлялось предложение в адрес Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации о разработке регламента взаимодействия органов государственной власти (в пределах компетенции) в подобных чрезвычайных ситуациях. Указанное предложение не нашло соответствующей поддержки.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 606 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации» в постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации» внесены изменения, согласно которым Минкультуры России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственного ему Ростуризма.

В этой связи Роспотребнадзор считает целесообразным доведение вышеуказанного предложения до Минкультуры России, поскольку создание обозначенного регламента будет способствовать выработке единой позиции по оценке обстановки в стране (месте) временного пребывания российских туристов, определения степени опасности для граждан и механизма совместных действий для предупреждения наступления рисков и минимизации их последствий.

### **3. Формирование государственной политики в области защиты прав потребителей и осуществление государственной и общественной защиты прав потребителей**

#### **3.1. Осуществление федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей**

В соответствии с «Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах» (далее – Концепция административной реформы), одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, были определены приоритеты административного реформирования, в числе которых исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

С учетом таких разграничений, вступивший в силу с 1 мая 2009 г., Закон № 294-ФЗ дал совершенно новое определение понятию «государственный контроль (надзор)», связав реализацию данной функции органов государственного контроля (надзора) исключительно с использованием процедур, определенных в Законе № 294, исключив тем самым какие бы то ни было внепроцессуальные действия.

Логическим продолжением административного реформирования отношений в области государственного контроля (надзора) стал Закон № 242-ФЗ, в соответствии с которым было законодательно определено содержание отдельных видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в связи с чем данным нормативным правовым актом были внесены изменения, в том числе в Закон «О защите прав потребителей».

В наибольшей степени соответствующие изменения коснулись статьи 40 Закона «О защите прав потребителей», новая редакция которой ввела понятие федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, закрепляя в подпунктах 1—7 пункта 2 статьи 40 его основные принципы и направления.

При этом подпунктами 1 и 2 пункта 2 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей» предусмотрено, что наряду с проверками изготовителей (исполнителей, продавцов, уполномоченных организаций или уполномоченных индивидуальных предпринимателей, импортеров) по соблюдению ими обязательных требований, установленных данным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулирующими отношения в области защиты прав потребителей, равно как и при проверках соответствия товаров (работ, услуг) обязательным требованиям, обеспечивающим безопасность товаров (работ, услуг) для жизни и здоровья потребителей, окружающей среды, предупреждение действий, вводящих потребителей в заблуждение, и предотвращение причинения вреда имуществу потребителей, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей подразумевает и предусматривает проверки, предметом которых также может являться соблюдение (соответствие) тех же требований, установленных международными договорами Российской Федерации либо в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Данное обстоятельство особенно важно в условиях активного интегрирования России в мировую экономику и объективного расширения сферы правоприменения норм международного права на отношения с участием потребителей. Кроме того, это

позволяет уполномоченному федеральному органу исполнительной власти в области защиты прав потребителей (его территориальным органам) в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей обеспечивать проверку соблюдения на территории Российской Федерации соответствующих решений, принимаемых в рамках Евразийского экономического сообщества.

Помимо организации и проведения соответствующих проверок, выдачи предписаний, применения мер пресечения нарушений обязательных требований и привлечения лиц, совершивших нарушения, к ответственности (подпункты 1—3 пункта 2 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей»), то есть совершения действий, правовой основой которых служат соответствующие положения Закона № 294-ФЗ и КоАП РФ, федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей предусматривает правомочия по направлению в уполномоченные органы материалов, связанных с нарушениями обязательных требований, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений и обращаться 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 (два и более раза в течение одного календарного года) или грубое (повлекшее смерть или массовые заболевания, отравления людей) нарушение прав потребителей.

Составной частью федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей согласно подпункту 5 пункта 2 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей» является «учет и анализ случаев причинения вреда жизни и здоровью потребителей, окружающей среде и имуществу потребителей, связанного с приобретением и использованием товаров (работ, услуг) с недостатками, опасных товаров (работ, услуг) либо с предоставлением потребителям несвоевременной, неполной, недостоверной и вводящей в заблуждение информации о товарах (работах, услугах)», причиной которого является необеспечение соблюдения требований положений статей 4, 7, 8, 10, 12, 14 Закона «О защите прав потребителей» в их взаимосвязи с соответствующими нормами законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и законодательства о техническом регулировании, устанавливающими обязательные требования к безопасности продукции (товарам).

Реализации еще одной из частей федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, связанной с анализом и прогнозированием состояния исполнения обязательных требований при осуществлении изготовителями (исполнителями, продавцами, уполномоченными организациями или уполномоченными индивидуальными предпринимателями, импортерами) своей деятельности, будет способствовать создание и последующая эксплуатация информационной системы, предусматривающей функционирование государственного информационного ресурса в области защиты прав потребителей, формирование и ведение которого будет осуществляться в целях осуществления полномочий Роспотребнадзора, основанных на положениях пунктов 7 и 8 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей».

Создание такой информационной системы позволит, помимо прочего, обеспечить сбор систематизированной информации, включающей результаты проверок, проведенных в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, а также сведения о фактах нарушения требований технических регламентов, выявленных при осуществлении государственного надзора за соответствием товаров требованиям безопасности, установленным техническими регламентами в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

Первым этапом реализации данной работы является постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2013 г. № 129 «О государственном информационном ресурсе в области защиты прав потребителей», определившим, что Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека является органом, уполномоченным на формирование и ведение государственного информационного ресурса в области защиты прав потребителей, а также на координацию деятельности уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор) за соответствием товаров требованиям безопасности, установленным техническими регламентами (перечень которых в настоящее время формируется путём принятия постановлений Правительства Российской Федерации об уполномоченных органах Российской Федерации по обеспечению государственного контроля (надзора) за соответствующими техническими регламентами), и общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов), связанной с участием в формировании указанного ресурса.

В связи с этим Роспотребнадзору поручено до конца 2013 г. утвердить в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 г. № 365 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов» утвердить план информатизации, включающий мероприятия по созданию и эксплуатации информационной системы, предусматривающей функционирование государственного информационного ресурса в области защиты прав потребителей, и обеспечить его реализацию в установленном порядке.

В целях реализации соответствующих положений пункта 2 статьи 2 и статьи 4 Закона № 294-ФЗ и статьи 40 Закона «О защите прав потребителей», а также в целях упорядочения, конкретизации и единообразия применения законодательства Российской Федерации, регулирующего правоотношения в области осуществления государственного надзора, определения объема полномочий должностных лиц, уполномоченных осуществлять соответствующий надзор в области защиты прав потребителей, постановлением Правительства Российской Федерации от 2 мая 2012 г. № 412 было утверждено «Положение о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей».

В соответствии с пунктами 2 и 3 Положения о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей данный вид государственного надзора осуществляется Роспотребнадзором (его территориальными органами) в целях обеспечения соблюдения законодательства о защите прав потребителей.

При этом пунктом 9 Положения о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей установлено, что в случае выявления нарушений законодательства в области защиты прав потребителей Роспотребнадзор (его территориальные органы) помимо мер, предусмотренных Законом № 294-ФЗ, Законом «О защите прав потребителей» и КоАП РФ, вправе принимать меры в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании», то есть меры, связанные с реализацией полномочий по обеспечению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Таможенного союза, возложенных на Роспотребнадзор в 2012 г. постановлением Правительства Российской Федерации:

- 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 игрушек»;
- 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».

Однако отсутствие в настоящее время должной гармонизации между Законом № 294-ФЗ и Федеральным законом «О техническом регулировании» по вопросу единого и непротиворечивого подхода к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов не позволяет уполномоченным органам государственного контроля (надзора), включая Роспотребнадзор, обеспечить эффективное выполнение возложенной на них функции по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований к продукции, обеспечивающих защиту жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений, а также предупреждение действий, вводящих в заблуждение приобретателей, в том числе потребителей (часть 1 статьи 6 Федерального закона «О техническом регулировании»).

Это обусловлено наличием ряда противоречий и пробелов в правовом регулировании таких отношений, не позволяющих установить единый механизм осуществления государственного контроля (надзора) непосредственно за продукцией и связанным с ней процессом (как за объектами технического регулирования), то есть изначально – безотносительно к конкретным юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, а также определить административные процедуры, обеспечивающие принятие необходимых мер реагирования, определенных в статьях 34, 39, 40 Федерального закона «О техническом регулировании», по фактам реализации продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов, в отличие от мер, предусмотренных статьями 17 Закона № 294-ФЗ.

Поскольку предмет федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей одновременно включает в себя как деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (в соответствующей части), так и продукцию (товары), находящуюся в обращении (подпункт 1 и подпункт 2 пункта 2 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей»), то представляется очевидным, что распространение общих положений частей 2 и 8 статьи 9 Закона № 294-ФЗ о периодичности проведения проверок хозяйствующих субъектов, которые могут осуществлять оборот различных видов продукции, на осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов, явно минимизирует эффективность государственного контроля (надзора) в отношении объектов технического регулирования.

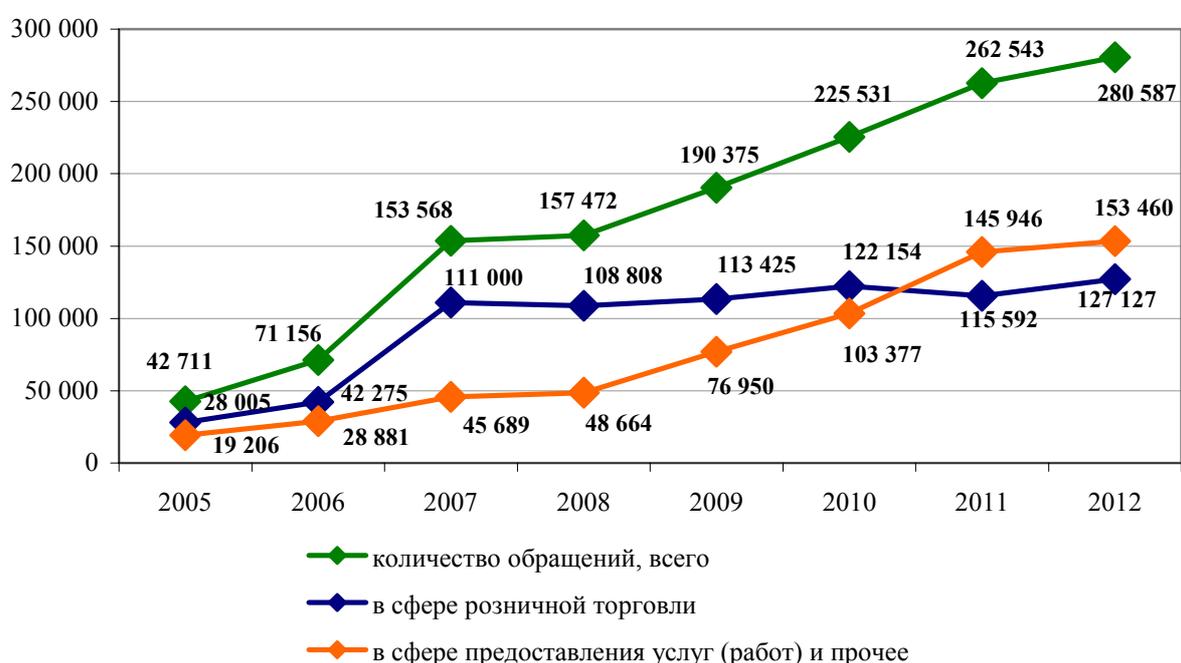
В этой связи оценка соответствия продукции, осуществляемая в форме государственного контроля (надзора) (часть 3 статьи 7 Федерального закона «О техническом регулировании») после поставки на рынок, в результате которой должно обеспечиваться соответствие продукции или уверенность в том, что она продолжает соответствовать необходимым обязательным требованиям, должна осуществляться с использованием административных процедур, учитывающих специфические особенности такого надзора и безотносительно как к таковым хозяйствующим субъектам, у которых в обращении находится тот или иной вид продукции, подлежащей государственному надзору, то есть по правилам и принципам, отличным от продекларированных в Законе № 294-ФЗ.

В целом реализация Роспотребнадзором и его территориальными органами в 2012 г. государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей была основана на приоритетах, определенных в соответствии с приказом Роспотребнадзора от 20 октября 2011 г. № 791 «Об утверждении основных направлений деятельности Роспотребнадзора, его органов и организаций на 2012 год», в числе которых – дальнейшее совершенствование методоло-

гии и практического осуществления контрольно-надзорных полномочий в части предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований, систематического наблюдения, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении изготовителями (продавцами, уполномоченными организациями или уполномоченными индивидуальными предпринимателями, исполнителями, импортерами) своей деятельности.

Практическим результатом этой работы явилось достижение следующих показателей, характеризующих основные итоги федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей за отчетный период.

В 2012 г. сохранился рост числа обращений по вопросам защиты прав потребителей, в результате общее количество обращений достигло 280 587, что на 7 % больше, чем в 2011 г. (262 543 обращения), на 24 % больше, чем в 2010 г. (225 531 обращение) и почти в 6 раз больше, чем в 2005 г. (47 211 обращений) (рис. 3.1.1).



**Рис. 3.1.1.** Динамика обращений граждан в Роспотребнадзор (его территориальные органы) по вопросам защиты прав потребителей

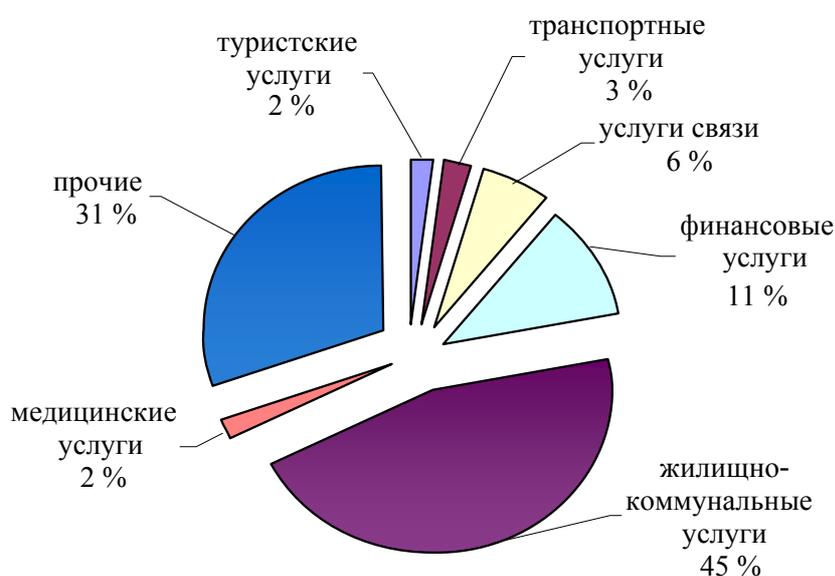
В общем объеме всех полученных в 2012 г. обращений доля собственно «потребительских» составила 86 % (в 2011 г. – 91 %, в 2010 г. – 92 %), что связано с увеличением числа обращений на 28 % от органов государственной власти и местного самоуправления (28 068 обращений по сравнению с 21 911 в 2011 г.), и от общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов) в 2,2 раза (1 865 по сравнению с 834 в 2011 г.).

При этом второй год подряд сохраняется тенденция к превалированию числа жалоб на нарушения прав потребителей в сфере услуг, доля которых составляла 55,6 % в 2011 г. и 54,7 – в 2012 г. (при 45,8 % в 2010 г.).

Данный прирост произошел в первую очередь за счет увеличения числа жалоб от потребителей по вопросам защиты их прав в сфере перевозок железнодорожным транспортом на 85 % (с 392 в 2011 г. до 724 в 2012 г.), бытового обслуживания на 36 % (с 6 281 в 2011 г. до 8 541 в 2012 г.), жилищно-коммунальных услуг на 27 % (с 32 908 в 2011 г. до 41 686 в 2012 г.), услуг связи (с 4 744 в 2011 г. до 5 658 в 2012 г.) на 20 % (с 467 в 2012 г.).

Данные обстоятельства во многом определили величину и структуру соответствующих показателей, характеризующих надзорную деятельность территориальных органов Роспотребнадзора, поскольку обращения являются основанием как для организации и проведения внеплановых проверок (пункт 2 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ), так и для возбуждения дел об административных правонарушениях (пункт 3 части 1 статьи 28.1 КоАП РФ).

В сфере услуг основной объем обращений граждан по-прежнему касается жилищно-коммунального сектора. Однако если в 2010 г. на их долю приходилось более половины от общего их числа (54 %), а в 2011 г. только 41 %, то в 2012 г. показатель вновь вырос и достиг 45 %. Одновременно вопреки ожиданиям последовательно сокращается доля обращений по вопросам предоставления финансовых услуг гражданам: в 2010 г. – 27 %, в 2011 г. – 16 %, в 2012 г. – 11 % (рис. 3.1.2).



**Рис. 3.1.2.** Структура обращений граждан (потребителей) по вопросам нарушения прав потребителей в отдельных сферах платных услуг

В результате рассмотрения обращений по вопросам защиты прав потребителей, поступивших в 2012 г., территориальными органами Роспотребнадзора в пределах полномочий принимались различные меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан.

В 70 % случаев заявителям были даны необходимые разъяснения, 10 % обращений направлено на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Каждое пятое письменное обращение гражданина, связанное с нарушением его потребительских прав, явилось в 2012 г. основанием для проведения внеплановой проверки и/или принимались решения о возбуждении дела об административном правонарушении (в 2011 г. – каждое четвертое обращение) (рис. 3.1.3).

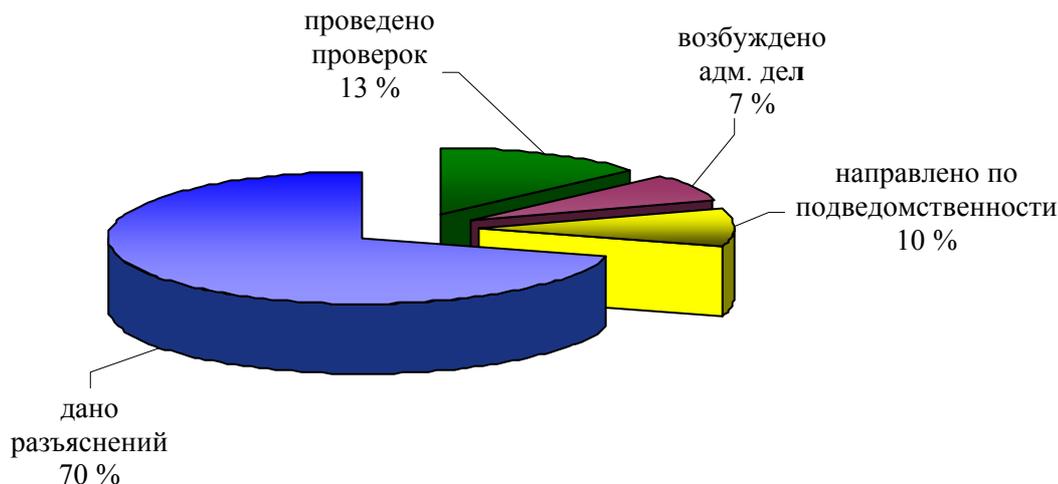


Рис. 3.1.3. Результаты рассмотрения обращений

В первую очередь это обусловлено наличием соответствующих ограничений, установленных Законом № 294-ФЗ, в соответствии с которыми организация и проведение внеплановых проверок в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей возможна только в случае поступления обращений от индивидуальных предпринимателей, юридических лиц либо получения информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации, содержащих данные о причинении вреда или возникновении угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде (подпункты «а» и «б» пункта 2 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ), а также поступления обращений от граждан (потребителей), но только в случае нарушения их соответствующих прав (в том числе в связи с причинением вреда или угрозы его причинения) на основании подпункта «в» пункта 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ.

Кроме этого, установленные требования к проведению внеплановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей исключают их внезапность и возможны только при условии соответствующего их предварительного уведомления, направленного не менее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения любым доступным способом, в результате проведенных внеплановых проверок по обращениям, связанным с вопросами защиты прав потребителей, только в 61 % случаев были подтверждены соответствующие доводы заявителей (по аналогичной причине на практике в некоторых случаях снижается эффективность проведения административных расследований).

В итоге в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, в том числе за соблюдением требований технических регламентов, внеплановые проверки были проведены на основании поступивших в Роспотребнадзор (его территориальные органы) обращений и заявлений граждан, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации, содержащих сведения о фактах:

- возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан – 1 121 внеплановая проверка (1,5 % случаев от общего количества внеплановых проверок);
- причинения вреда жизни, здоровью граждан – 71 внеплановая проверка (0,1 % случаев от общего количества внеплановых проверок);

- нарушения прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены) – 42 413 внеплановых проверок (что составило 57,7 % от общего количества внеплановых проверок) (рис. 3.1.4).

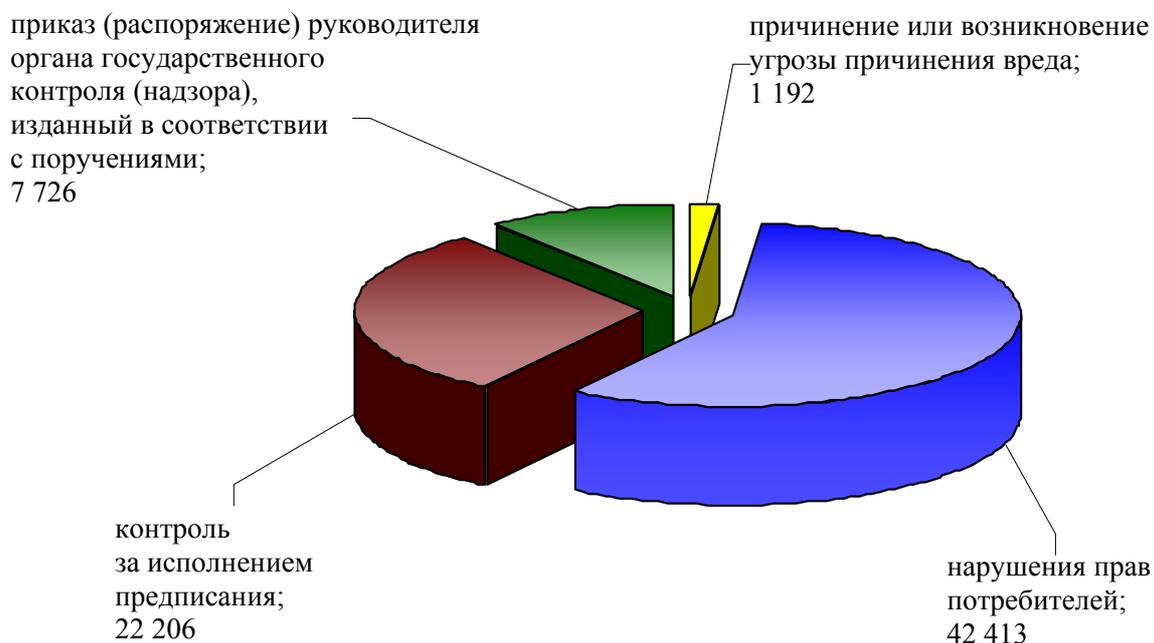


Рис. 3.1.4. Основания проведения внеплановых проверок

Из общего числа обращений по вопросам защиты прав потребителей, поступивших в территориальные органы Роспотребнадзора в 2012 г., 17 615 обращений (6 %) были связаны с сообщениями о причинении вреда жизни, здоровью граждан, окружающей среде и/или имуществу потребителей, из которых 90 % жалоб содержало информацию о причинении потребителям имущественного вреда.

В целом, по итогам 2012 г., в результате рассмотрения 270 698 письменных обращений по вопросам защиты прав потребителей в каждом 6 случае было возбуждено дело об административном правонарушении (всего – 39 826), поданы 2 757 исков и заявлений в судебные органы (в порядке, определенном подпунктом 7 пункта 4 статьи 40 и статьей 46 Закона «О защите прав потребителей»), 65 материалов, связанных с нарушениями обязательных требований, направлены для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений (на основании подпункта 6 пункта 4 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей»).

В результате 2012 г. стал первым годом реализации Роспотребнадзором функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, содержание и предмет которого, а также объем прав и обязанностей должностных лиц, уполномоченных его осуществлять, определен Положением о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей.

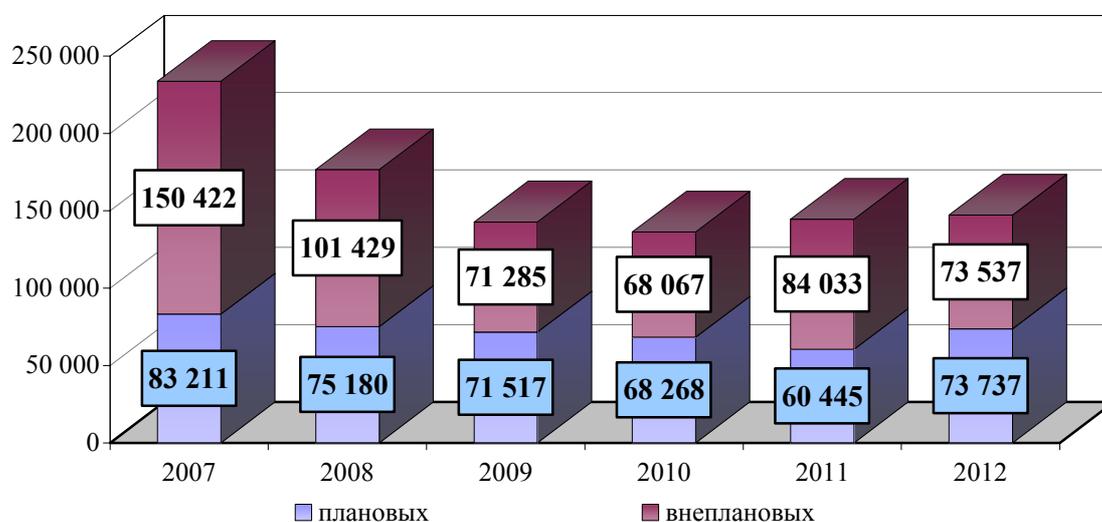
При осуществлении территориальными органами Роспотребнадзора данного вида надзора в отчетном году были проведены 147 274 проверки, что в целом соответствует уровню 2011 г. (144 478 проверок) (табл. 3.1.1).

Таблица 3.1.1

**Структура проверок и количество выявляемых нарушений при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей**

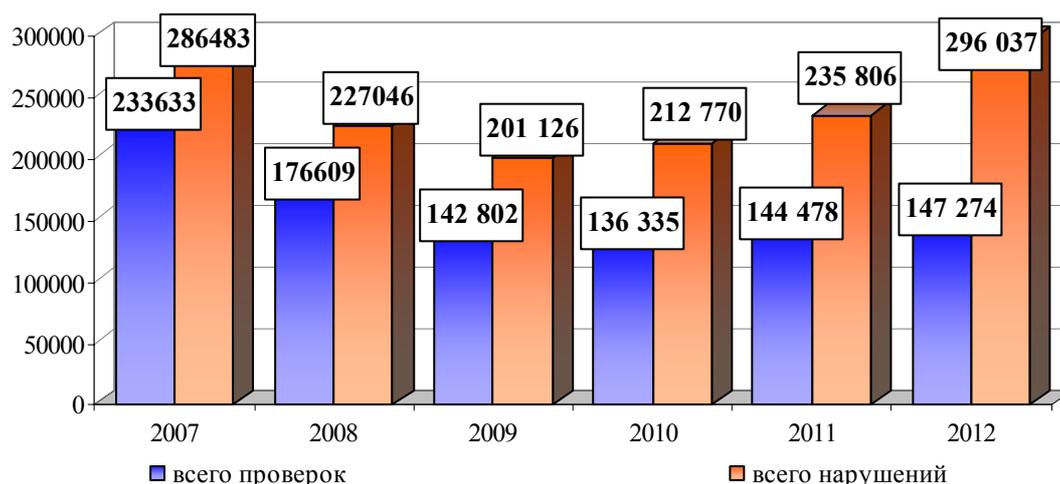
	Проведено проверок			Выявлено нарушений	
	Всего	в том числе		кол-во	число нарушений обязательных требований ЗПП в расчете на 1 проверку
		плановых	внеплановых		
2007	233 633	83 211	150 422	286 483	1,22
2008	176 609	75 180	101 429	227 046	1,28
2009	142 492	71 517	70 975	201 126	1,41
2010	136 335	68 268	68 067	212 770	1,56
2011	144 478	60 445	84 033	235 806	1,63
2012	147 274	73 737	73 537	296 037	2,01

Увеличение общего числа плановых проверок в 2012 г. на 22 % (всего 73 737 проверок) по сравнению с предыдущим периодом (рис. 3.1.5), обусловлено увеличением их количества, главным образом, в сферах розничной торговли (на 21 %), бытового обслуживания (26 %), туристских услуг (44 %), услуг связи (70 %), на финансовом рынке (36 %) и в сфере жилищно-коммунальных услуг (36 %), что объясняется как стабильной динамикой роста числа соответствующих обращений в этих сферах в целом и сохраняющимся уровнем выявляемых нарушений (рис. 3.1.5).



**Рис. 3.1.5.** Соотношение плановых и внеплановых проверок и количество выявляемых нарушений при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей

В частности, показатель, характеризующий соотношение абсолютного числа выявленных нарушений законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, к общему количеству соответствующих проверок в сфере розничной торговли в 2012 г. составил 2,2, в то время как в 2011 г. он был равен 1,8; в сфере бытового обслуживания в 2012 г. в среднем выявлялись почти 2 нарушения за одну проверку против 1,6 – в 2011 г.; туристских услуг – 2,8 и 2,6; услуг связи – 1,9 и 1,2; на финансовом рынке – 3,3 и 2,6; в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг – 1,7 и 1,3 соответственно (рис. 3.1.6).



**Рис. 3.1.6.** Соотношение общего количества проверок и количества выявляемых нарушений Закона «О защите прав потребителей» и иных нормативных правовых актов при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей

В целом на одну проверку, проведенную в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, пришлось не менее 2 выявленных нарушений обязательных требований, что свидетельствует о последовательном повышении эффективности осуществления Роспотребнадзором данной функции (за 2007—2012 гг. выявляемость нарушений в ходе проверок возросла на 65 %). Однако в разных субъектах Российской Федерации этот показатель может существенно варьироваться (табл. 3.1.2).

Таблица 3.1.2

**Структура проверок и количество выявляемых нарушений при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей по результатам деятельности территориальных органов Роспотребнадзора**

Субъекты Российской Федерации	Общее количество проведенных проверок	Выявлено нарушений всего, ед.	Число нарушений в расчете на 1 проверку, ед.
Томская область	1 815	1 814	1,00
Кабардино-Балкарская Республика	511	541	1,06
Пензенская область	1 583	1 709	1,08
Архангельская область	1 219	1 328	1,09
Рязанская область	1 308	3 389	2,59
Новосибирская область	1 284	3 501	2,73
г. Санкт-Петербург	4 858	13 524	2,78
Новгородская область	1 026	2 855	2,78
Курганская область	1 390	3 913	2,82
Амурская область	510	1 444	2,83
Удмуртская Республика	1 262	3 582	2,84
Иркутская область	2 235	6 823	3,05
Костромская область	574	1 764	3,07
Республика Башкортостан	2 485	8 853	3,56
Орловская область	1 022	3 711	3,63
Ненецкий автономный округ	26	97	3,73
Ростовская область	3 083	12 712	4,12
Свердловская область	3 517	14 961	4,25
Краснодарский край	7 703	36 854	4,78
Магаданская область	346	1 798	5,20

Динамика нарушений, квалифицируемых по нормам Закона «О защите прав потребителей», в целом свидетельствует о сохраняющейся высокой доле нарушений прав потребителей на информацию (статьи 8—10 Закона «О защите прав потребителей») – 60 % от общего количества выявленных нарушений, а также об устойчивом росте числа выявляемых нарушений требований статьи 16 Закона «О защите прав потребителей» почти в 2 раза по сравнению с 2008 г. и в 1,5 раза по сравнению с 2009 г. (табл. 3.1.3).

Таблица 3.1.3

**Структура выявляемых нарушений обязательных требований при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей**

Структура выявляемых нарушений по нормам Закона «О защите прав потребителей»	2010	2011	2012
Выявлено нарушений законодательства о защите прав потребителей, всего	212 770	235 806	296 037
из них			
Закона «О защите прав потребителей», в том числе по статьям:	138 367	146 525	180 250
Статья 4 (качество товара, работы, услуги)	12 230	12 607	16 589
Статьи 5, 6 (гарантия, срок годности, срок службы, возможность технического обслуживания)	6 812	6 899	6 756
Статья 7 (безопасность товара, работы, услуги)	12 612	11 408	10 036
Статьи 8—10, 12 (информация о товаре, работе, услуге и лицах, их предоставляющих)	83 590	88 264	110 710
Статья 11 (режим работы продавца, исполнителя)	3 497	4 385	5 921
Статья 16 (недействительность условий договора, ущемляющих права потребителей)	6 685	7 563	9 500
Другие статьи Закона «О защите прав потребителей»	12 941	15 399	20 738

По фактам выявленных нарушений обязательных требований в ходе проверок, проведенных в 2012 г. в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, должностными лицами Роспотребнадзора были возбуждены 151 959 дел об административных правонарушениях, 16 378 из которых направлены для рассмотрения в судебные органы. Кроме того, 76 материалов были направлены в правоохранительные органы для возбуждения уголовных дел.

Всего в 2012 г. были вынесены 156 671 постановление по делу об административном правонарушении (в 2011 г. – 149 012), о привлечении к административной ответственности в виде предупреждения или административного штрафа на общую сумму почти 457 млн руб.

Средняя сумма административного штрафа составила около 3 тыс. руб., что примерно соответствует аналогичным показателям предыдущего периода. Данная величина объясняется невысоким уровнем штрафных санкций, предусмотренных нормами КоАП РФ, устанавливающим ответственность за нарушения в области законодательства защиты прав потребителей.

Так, например, за виновные, а зачастую умышленно совершаемые действия, связанные с обманом потребителей, введением их в заблуждение относительно потребительских свойств, качества товара (работы, услуги) или иной обман потребителей (статья 14.7 КоАП РФ), включение в договор условий, ущемляющих установленные законом права потребителя (часть 2 статьи 14.8 КоАП РФ), максимальный размер административного штрафа для юридических лиц составляет от десяти до двадцати тысяч рублей, а за продажу товаров, не соответствующих образцам по качеству, выполнение работ либо оказание населению услуг, не соответствующих требованиям нормативных

правовых актов, устанавливающих порядок (правила) выполнения работ либо оказания населению услуг (часть 1 статьи 14.4 КоАП РФ) – от двадцати до тридцати тысяч рублей. На индивидуальных же предпринимателей размер максимально возможного штрафа по части 1 статьи 14.8 КоАП РФ составляет всего одну тысячу рублей, а по части 2 статьи 14.8 КоАП РФ и статье 14.7 КоАП РФ – две тысячи рублей.

При этом 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» в отдельные статьи КоАП РФ, в том числе предусматривающие ответственность за нарушения прав потребителей, были внесены изменения в сторону смягчения административной ответственности за эти нарушения за счет расширения применения административного наказания в виде предупреждения.

Указанное приводит к тому, что как таковая угроза наказания никак не стимулирует к стремлению неукоснительного соблюдать требования законодательства о защите прав потребителей, поскольку предпринимателю зачастую экономически более выгодно оплатить административный штраф, чем «потерять» прибыль, получаемую от неправомерной деятельности, либо направить свои усилия на устранение нарушений.

В этой связи показательно, что количество выявляемых нарушений прав потребителей за последние пять лет не только не снизилось, но и возросло на 3,3 % (в 2007 г. – 286 483, в 2012 г. – 296 037) при одновременном существенном снижении количества проведенных проверок (в 1,6 раза: в 2007 г. – 233 633, в 2012 г. – 147 274 нарушений).

Большая доля принятых административных мер, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, была связана с нарушениями, предусматривающими ответственность за нарушения прав потребителей на информацию о продавце (исполнителе, изготовителе) и о товаре (работе, услуге), квалифицируемыми в соответствии с частью 1 статьи 14.5 и частью 1 статьи 14.8 КоАП РФ (всего на их долю приходится 30 % в 2012 г. и 27 % в 2011 г.), что является вполне адекватным выявляемому количеству соответствующих нарушений Закона «О защите прав потребителей» и существу обращений потребителей (рис. 3.1.7).

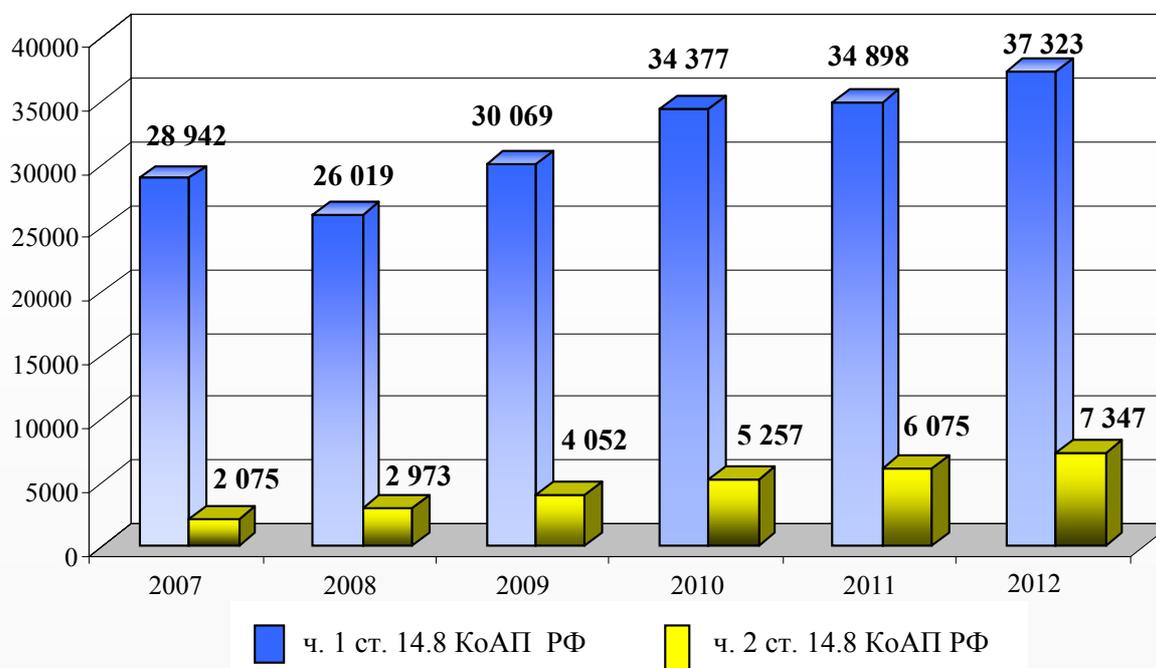
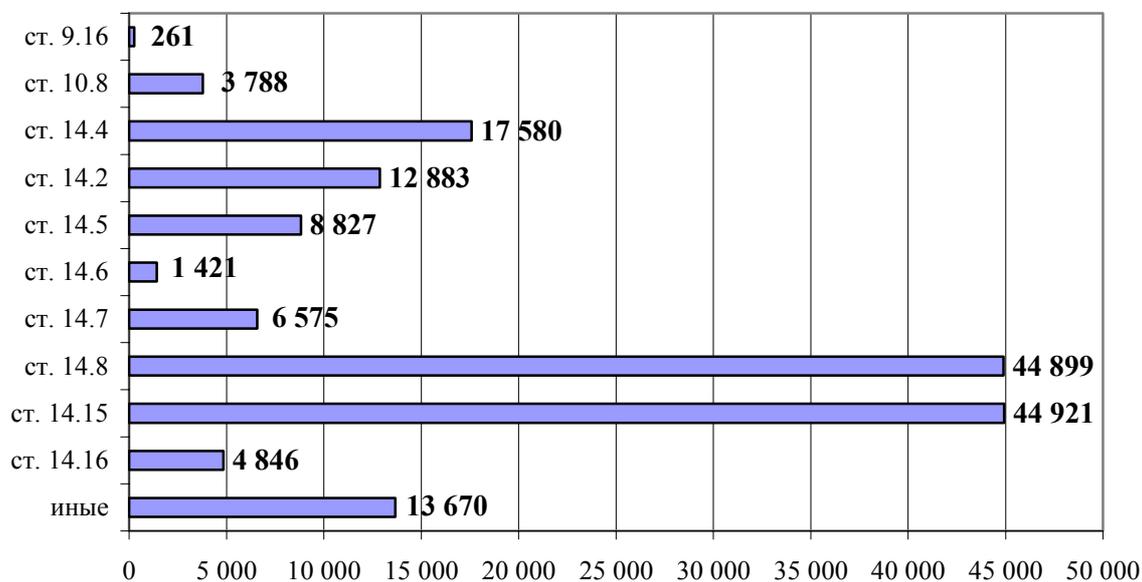


Рис. 3.1.7. Практика применения статьи 14.8 КоАП РФ

Значительное количество постановлений о привлечении к административной ответственности (около 40 % как в 2011 г., так и в 2012 г.) за нарушения прав потребителей было связано с несоблюдением требований правил продажи отдельных видов товаров, правил продажи по образцам, дистанционной торговли, а также правил оказания отдельных видов услуг (работ), принятых в соответствии со статьями 26.1, 26.2 и 39.1 Закона «О защите прав потребителей».

В этой связи часть 1 статьи 14.4 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за продажу товаров, не соответствующих образцам по качеству, выполнение работ либо оказание населению услуг, не соответствующих требованиям нормативных правовых актов, устанавливающих порядок (правила) выполнения работ либо оказания населению услуг, применялась в 11 % случаев от общего количества принятых мер в соответствии с КоАП РФ, а статья 14.15 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за нарушение правил продажи отдельных видов товаров в 28 % случаев.

На иные нарушения прав потребителей, квалифицируемые в соответствии с нормами КоАП РФ (в том числе статьи 14.6—14.8 и 14.16), полномочия по применению которых предоставлены Роспотребнадзору на основании статьи 23.49 КоАП РФ, приходится 9 % (рис. 3.1.8).



**Рис. 3.1.8.** Структура применения статей КоАП РФ за нарушения в области защиты прав потребителей

С 19 января 2012 г. в связи с вступлением в силу Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 237-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» Роспотребнадзор начал применять статьи 14.43—14.46 КоАП РФ, установившие ответственность за нарушения обязательных требований законодательства о техническом регулировании, в том числе технических регламентов.

Возложение на Роспотребнадзор данных полномочий логически определило административные механизмы принятия мер за нарушения требований, установленных законодательством о техническом регулировании.

Поскольку в предмет федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей подпунктом 2 пункта 2 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей» и подпунктом «д» пункта 5 Положения о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей включены товары (продукция), то оценка их соответствия осуществлялась с учетом положений о государственном контроле (надзоре) за

соблюдением требований технических регламентов, определенных в главе 6 Федерального закона «О техническом регулировании».

Проведение мероприятий по оценке соответствия товаров (продукции) связано с определением их соответствия обязательным требованиям, обеспечивающим безопасность для жизни и здоровья потребителей, окружающей среды, предупреждение действий, вводящих потребителей в заблуждение, и предотвращение причинения вреда имуществу потребителей, установленных в первую очередь в соответствии с международными договорами Российской Федерации, наряду с которыми в 2012 г. применялись федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации (пункт 7 Положения о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей).

Соответственно, при выявлении фактов несоблюдения обязательных требований к товарам (продукции) Роспотребнадзор (его территориальные органы) согласно пункту 9 Положения о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей принимал помимо мер, предусмотренных Законом № 294-ФЗ и Законом «О защите прав потребителей», меры, определенные Федеральным законом «О техническом регулировании» и КоАП РФ.

В частности, за нарушение изготовителем и продавцом требований технических регламентов или подлежащих применению до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов обязательных требований к продукции в отношении виновных лиц в соответствии со статьей 14.43 КоАП РФ были возбуждены 8 230 дел об административных правонарушениях, которые направлены на рассмотрение в судебные органы.

Кроме этого, по фактам недостоверного декларирования (статья 14.44 КоАП РФ) возбуждены 47 административных дел; за реализацию продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия, без указания в сопроводительной документации сведений о сертификате соответствия или декларации о соответствии (статья 14.45 КоАП РФ) – 659 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 (статья 14.46 КоАП РФ) – 58 дел.

В целях обеспечения исполнения возложенной в соответствии с подпунктом 5 пункта 2 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей» и подпунктом «д» пункта 5 Положения о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей функции по осуществлению федерального государственного надзора, включающего в себя учет случаев причинения вреда жизни и здоровью потребителей, окружающей среде и имуществу потребителей, связанного с приобретением и использованием товаров (работ, услуг) с недостатками, опасных товаров (работ, услуг) либо с предоставлением потребителям несвоевременной, неполной, недостоверной и вводящей в заблуждение информации о товарах (работах, услугах), Роспотребнадзором в 2012 г. был организован соответствующий учет.

Всего по результатам рассмотрения обращений и проведенных проверок в 2012 г. были зарегистрированы 10 008 случаев причинения вреда (по примерным оценкам на сумму около 65 млн руб.), в том числе связанных:

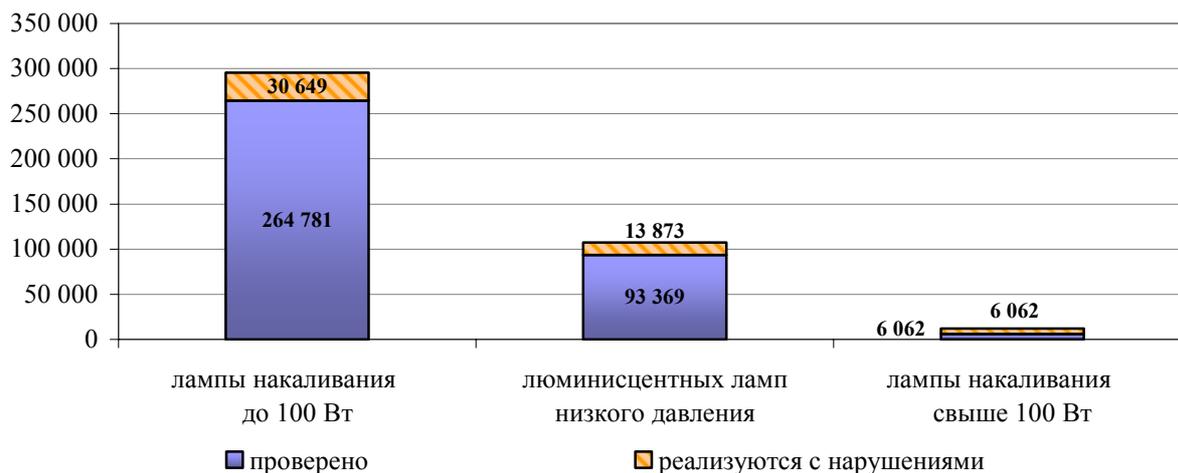
- с приобретением, использованием товаров (работ, услуг), имеющих недостатки – 23 %;
- с приобретением, использованием опасных товаров (работ, услуг) – 17 %;
- с предоставлением потребителям несвоевременной, неполной, недостоверной и/или вводящей в заблуждение информации о товарах (работах, услугах) – 60 %.

В целях устранения пробелов в правовом регулировании отношений, связанных с осуществлением государственного контроля (надзора), и завершения нормативного определения порядка применения административных процедур федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, связанных, помимо прочего, с необходимостью систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении изготовителями (исполнителями, продавцами, уполномоченными организациями или уполномоченными индивидуальными предпринимателями, импортерами) своей деятельности, а также ведения статистического наблюдения в области обеспечения защиты прав потребителей, Роспотребнадзору предстоит разработать и утвердить административный регламент исполнения данной надзорной функции в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (во исполнение пункта 8 Положения о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей).

Дополнительно следует также отметить, что начиная с 2011 г. Роспотребнадзор (его территориальные органы) в соответствии с пунктом 5.1.8 «Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 322, реализует функцию по осуществлению государственного контроля за соблюдением требований о включении информации о классе энергетической эффективности товара, иной обязательной информации об энергетической эффективности в техническую документацию, прилагаемую к товару, в его маркировку, нанесении такой информации на его этикетку, а также правил включения (нанесения) указанной информации.

Поскольку в силу взаимосвязанных положений пункта 2 статьи 10 Закона «О защите прав потребителей» и статьи 10 Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 261-ФЗ), наличие перечисленной выше информации для потребителей является обязательным требованием, данный вид государственного контроля проводится при исполнении Роспотребнадзором (его территориальными органами) функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей в соответствии с «Правилами осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2011 г. № 318.

В результате в 2012 г. территориальными органами Роспотребнадзора были проведены 1 846 проверок (что больше на 29 %, чем в 2011 г.), из них 631 проверка проведена в отношении юридических лиц и 1 240 – в отношении индивидуальных предпринимателей, в предмет которых, помимо прочего, входили вопросы соблюдения обязательных требований законодательства, установленных в отношении энергоэффективных приборов освещения и ламп накаливания, включая требования к информации о соответствии поставляемых на потребительский рынок ламп техническим характеристикам, указанным на упаковке, этикетке и в технической документации.



**Рис. 3.1.9.** Результаты контроля за ламповой продукцией

В ходе контроля (рис. 3.1.9) были проверены 264 781 лампа накаливания мощностью до 100 Вт (в 1,5 раза больше, чем в 2011 г.) на общую сумму 7 751,1 тыс. руб. и 93 369 люминисцентных ламп низкого давления (на 36 % больше, чем в 2011 г.) на общую сумму 10 485,9 тыс. руб., из них с нарушениями обязательных требований в обороте находились: 30 649 лампы накаливания мощностью до 100 Вт (на 5 % меньше, чем в 2011 г.) на сумму 951 тыс. руб. и 13 873 люминисцентные лампы низкого давления (на 21 % больше, чем в 2011 г.) на сумму 2 924,4 тыс. руб. Кроме этого, было выявлено нахождение в незаконном обороте 6 062 лампы накаливания мощностью свыше 100 Вт (на 44 % меньше, чем в 2011 г.) на общую сумму 139,2 тыс. руб.

Также были выявлены 132 единицы товаров, не соответствующих требованиям приказов Минпромторга России, из числа входящих в «Перечень видов товаров, на которые распространяется требование о содержании информации о классе энергетической эффективности в технической документации, прилагаемой к этим товарам, в их маркировке, и на этикетках», утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 г. № 1222:

- от 7 сентября 2010 г. № 768 «Об утверждении Правил включения информации о классе энергетической эффективности товара в техническую документацию, прилагаемую к товару, в его маркировку и нанесения этой информации на его этикетку»;
- от 7 сентября 2010 г. № 769 «О категориях товаров, которые должны содержать информацию о классе их энергетической эффективности в технической документации, прилагаемой к этим товарам, маркировке и на этикетках, а также о характеристиках товаров с указанием категорий товаров, на которые в соответствии с требованиями Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не распространяются требования о включении информации об их энергетической эффективности в техническую документацию, прилагаемую к товарам, маркировку и на этикетку»;
- от 29 апреля 2010 г. № 357 «Об утверждении Правил определения производителями и импортерами класса энергетической эффективности товара и иной информации о его энергетической эффективности».

По фактам нарушений соответствующих обязательных требований были вынесены 329 постановлений о привлечении к административной ответственности (что в 2,7 раза меньше, чем в 2011 г.) в виде административного штрафа на сумму 4,029 млн руб., в том числе:

- по части 1 статьи 9.16 КоАП РФ (за выпуск производителем или ввоз на территорию Российской Федерации импортером товара без включения информации о

классе его энергетической эффективности, иной обязательной информации об энергетической эффективности в техническую документацию, прилагаемую к товару, в его маркировку, на его этикетку, а равно нарушение установленных правил включения указанной информации) – 11 на сумму 110 тыс. руб. (в 2011 г. – 5 постановлений на сумму 50 тыс. руб.);

- по части 2 статьи 9.16 КоАП РФ (за реализацию товаров без информации о классе их энергетической эффективности, иной обязательной информации об энергетической эффективности в технической документации, прилагаемой к товарам, в их маркировке, на их этикетках в случае, если наличие такой информации является обязательным) – 250 на сумму 3,578 млн руб. (в 2011 г. – 101 постановление на сумму 1,010 млн руб.);

- по статье 14.2 КоАП РФ (за незаконную продажу товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена законодательством) – 68 на сумму 341 тыс. руб. (в 2011 г. – 79 постановлений на сумму 373 тыс. руб.).

Ежеквартально информация о результатах государственного контроля за энергоэффективными приборами освещения направляется в Минпромторг России в целях исполнения пункта 24 «Плана мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в Российской Федерации», направленных на реализацию Закона № 261-ФЗ, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 г. № 1830-р, для включения в доклад о состоянии рынка энергоэффективных приборов освещения, включая информацию о соответствии поставляемых на потребительский рынок ламп техническим характеристикам, указанным на упаковке, этикетке и в технической документации (срок службы, показатели энергоэффективности), о результатах контроля за оборотом ламп накаливания, запрещенных к обороту, результатах мониторинга достаточности предложения на рынке ламп-заменителей и показателей потребления энергии лампами-заменителями, а также результатах мониторинга развития мощностей по производству энергоэффективных ламп.

Во исполнение подпункта «ж» пункта 8 «Правил создания государственной информационно-системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности и условий для ее функционирования», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2010 г. № 391, статьи 23 Закона № 261-ФЗ, а также «Правил предоставления федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления информации для включения в государственную информационную систему в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 января 2011 г. № 20, Роспотребнадзор предоставляет также данные о нарушениях законодательства Российской Федерации об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, выявленных в рамках мероприятий по контролю за соблюдением обязательных требований в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, как составной части федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

### **3.2. Осуществление мероприятий по реализации, обеспечению и защите прав потребителей органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации**

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 государственной политики в сфере защиты прав потребителей на своем уровне.

В статье 71 Конституции Российской Федерации закреплено, что вопросы регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина находятся в ведении Российской Федерации.

Одновременно с этим в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина; обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности (пункт «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

Отработка соответствующих организационно-правовых механизмов обеспечения эффективной защиты прав потребителей на федеральном уровне осуществляется в рамках работы постоянно действующего совещательного органа – Консультативного совета по защите прав потребителей, созданного в соответствии с приказом Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей от 19 января 2006 г. № 3 «О создании Консультативного совета по защите прав потребителей» в целях обеспечения взаимодействия Роспотребнадзора (его территориальных органов) с общественными объединениями и организациями потребителей по вопросам защиты прав потребителей.

Членами обозначенного Консультативного совета являются руководители крупнейших российских потребительских объединений – Союза потребителей Российской Федерации, Конфедерации общества потребителей, Общероссийского общественного движения в защиту прав и интересов потребителей «Объединение потребителей России», Всероссийской лиги защитников потребителей.

В рамках работы указанного совещательного органа под председательством руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Геннадия Григорьевича Онищенко вырабатываются общие подходы к осуществлению практической деятельности по обеспечению и защите прав потребителей в первую очередь на наиболее проблемных секторах потребительского рынка, таких как жилищно-коммунальное хозяйство, доленое строительство жилья, продажа товаров дистанционным способом и тому подобное, то есть там, где уровень как государственной, так и общественной (муниципальной) защиты соответствующих потребительских прав граждан до последнего времени не отвечал реальным запросам населения.

Так, только в 2012 г. на заседаниях Консультативного совета по защите прав потребителей были рассмотрены вопросы:

- о первоочередных задачах, а также о результатах исполнения Перечня поручений Президента Российской Федерации от 24 января 2012 г. № Пр-177, данных по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации от 16 января 2012 г. по вопросу «Об усилении государственных гарантий защиты прав потребителей в Российской Федерации»;
- о плане совместных действий, связанных с проведением Всемирного дня защиты прав потребителей 15 марта 2012 г. под девизом «Наши деньги, наши права: кампании за правильный выбор на рынке финансовых услуг»;
- о ходе подготовки к проведению 5—6 апреля 2012 г. Международной конференции «Актуальные аспекты реализации потребительских прав граждан, перспективы развития национальных систем защиты прав потребителей в современных условиях глобальной общественно-экономической интеграции» и 2-го заседания Консультативного совета по защите прав потребителей государств-участников Содружества Независимых Государств (далее – СНГ);
- об инициативе Общероссийского общественного движения в защиту прав и интересов потребителей «Объединение потребителей России» по проведению в 2012 г. в г. Москве Конгресса общественных организаций, защищающих права потребителей;

- о совместной практике участия Роспотребнадзора (его территориальных органов) и общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов) в судебной защите прав потребителей, с учетом постановления Пленума ВС РФ № 17;
- о работе Консультативного совета по защите прав потребителей в условиях формирования системы «Открытое правительство» и другие.

Координация деятельности по выработке общей стратегии реализации государственной политики в области защиты прав потребителей на региональном уровне осуществляется территориальными органами Роспотребнадзора в рамках Консультативных советов по защите прав потребителей, которые созданы при 48 территориальных органах Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации.

Закон «О защите прав потребителей» закрепляет полномочия и права высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области защиты прав потребителей.

Так, статьей 42.1 данного законодательного акта 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 определенные меры.

В этой связи высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации организуют взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями<sup>37</sup>.

В целях реализации установленных полномочий в указанной части организация взаимодействия участников региональной системы защиты прав потребителей происходит также в рамках функционирования межведомственных органов (советов, комиссий, прочих), создаваемых высшими исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

По информации, представленной территориальными органами Роспотребнадзора, деятельность межведомственных комиссий и советов по защите прав потребителей, созданных высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организована в 33 субъектах Российской Федерации – Республике Алтай, Республике Башкортостан, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Карелия, Республике Марий Эл, Республике Мордовия, Республике Саха (Якутия), Республике Тыва, Камчатском крае, Приморском крае, Забайкальском крае, Амурской области, Брянской области, Волгоградской области, Ивановской области, Иркутской области, Калужской области, Кемеровской области, Кировской области, Курганской области, Ленинградской области, Московской области, Новгородской области, Новосибирской области, Оренбургской области, Орловской области, Ульяновской области, Челябинской области, Ростовской области, Рязанской области, Свердловской области, Тамбовской области, Тверской области.

Межведомственные координационные органы по вопросам развития торговли, потребительского рынка, качества, безопасности и конкурентоспособности товаров, в рамках которых вырабатываются также общие подходы к решению проблем, связанных с защитой прав потребителей, действуют в 19 регионах – Республике Бурятия, Республике Удмуртия, Чеченской Республике, Республике Чувашия, Ямало-Ненецком автономном округе, Белгородской области, Владимирской области, Калининградской области, Костромской области, Магаданской области, Омской области, Псковской облас-

<sup>37</sup> См. подпункт «д.1» пункта 7 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

ти, Сахалинской области, Томской области, Ярославской области, Мурманской области, Курской области, Еврейской автономной области, городе Москве.

Вместе с тем наиболее эффективным способом реализации установленных полномочий в области защиты прав потребителей для всех участников национальной системы защиты прав потребителей является осуществление системных мероприятий в рамках региональных целевых программ по защите прав потребителей.

Региональные программы по защите прав потребителей представляют собой достаточно действенный механизм, который в настоящее время имеет особую актуальность в формировании общей стратегии реализации комплекса взаимосвязанных правовых, экономических, социально-культурных и организационных мероприятий, направленных на продуктивное пресечение нарушений прав потребителей.

В числе первых специальные региональные программы по защите прав потребителей были приняты:

- в Самарской области (Закон Самарской области от 1 апреля 2004 г. № 56-ГД «Об утверждении комплексной программы по защите прав потребителей в Самарской области на 2004—2007 годы»);

- в Белгородской области (постановление правительства Белгородской области от 19 января 2006 г. № 4-п «Об утверждении региональной комплексной программы по защите прав потребителей на 2006—2010 годы Белгородской области»);

- в Мурманской области (постановление правительства Мурманской области от 2 мая 2006 г. № 164-ПП «Об утверждении региональной целевой программы «Качество» на 2006—2009 гг., мероприятия которой имели непосредственную направленность на обеспечение и защиту прав потребителей);

- в Ростовской области, где в 2007 г. была принята региональная целевая программа «Защита прав потребителей Ростовской области», инициаторами разработки которой были общественные объединения потребителей.

В целом в России в 2012 г. реализовывались региональные программы по защите прав потребителей, принятые в 10 субъектах Российской Федерации, – Республике Башкортостан, Амурской области, Белгородской области, Брянской области, Воронежской области, Костромской области, Новгородской области, Нижегородской области, Ростовской области, Кабардино-Балкарской Республике:

- Республиканская программа защиты прав потребителей в Республике Башкортостан на 2008—2012 гг., утверждена постановлением правительства Республики Башкортостан от 6 октября 2008 г. № 343;

- Региональная программа «Защита прав потребителей в Амурской области на 2010—2012 годы», утверждена постановлением правительства Амурской области от 2 сентября 2010 г. № 473;

- Стратегия развития региональной системы защиты прав потребителей в Белгородской области на 2011—2020 гг., утверждена постановлением правительства Белгородской области от 11 января 2011 г. № 2-пп;

- Областная программа «Защита прав потребителей в Брянской области» (2010—2012 гг.), утверждена постановлением администрации Брянской области от 8 апреля 2010 г. № 353;

- Целевая программа «Защита прав потребителей в Воронежской области на 2012—2014 годы», утверждена приказом департамента по развитию предпринимательства и потребительского рынка Воронежской области от 30 августа 2011 г. № 109;

- Областная целевая программа «Защита прав потребителей в Нижегородской области на 2010—2012 годы», утверждена постановлением правительства Нижегородской области от 2 февраля 2010 г. № 46;

- Долгосрочная областная целевая программа «Защита прав потребителей в Новгородской области на 2011—2013 годы», утверждена постановлением администрации области от 7 октября 2011 г. № 514;
- Областная долгосрочная целевая программа «Защита прав потребителей в Ростовской области на 2011—2014 годы», утверждена постановлением администрации Ростовской области от 12 августа 2010 г. № 113;
- Республиканская программа «Защита прав потребителей в Кабардино-Балкарской Республике на 2011—2015 годы», утверждена постановлением правительства Кабардино-Балкарской Республики от 1 июня 2011 г. № 158-пп;
- Областная программа «Качество, безопасность, конкурентоспособность и защита прав потребителей на территории Костромской области на 2010—2014 годы», утверждена постановлением администрации Костромской области от 26 апреля 2010 г. № 133-а.

Дополнительно к обозначенным программам в течение 2012 г. были приняты:

- Долгосрочная целевая программа «Развитие комплексной системы защиты прав потребителей в Республике Татарстан на 2013—2015 годы», утверждена постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 29 сентября 2012 г. № 814;
- Долгосрочная целевая программа Ленинградской области «Развитие системы защиты прав потребителей в Ленинградской области на 2012—2014 годы», утверждена постановлением правительства Ленинградской области от 13 сентября 2012 г. № 286 (принята взамен реализованной Долгосрочной целевой программы «Развитие системы защиты прав потребителей в Ленинградской области на 2009—2011 годы», утвержденной постановлением губернатора Ленинградской области от 21 октября 2008 г. № 323).

Опыт системной реализации региональных программ по защите прав потребителей в Ленинградской области заслуживает особого внимания, поскольку основной целью реализации соответствующих программных мероприятий является развитие системы защиты прав потребителей в регионе за счет активной поддержки ее муниципальной составляющей.

В частности, дополнительно к региональной программе здесь на местном уровне стимулируется принятие муниципальных целевых программ – по итогам 2012 г. муниципальные программы по защите прав потребителей действовали в 5 районах: в Бокситогорском, Лодейнопольском, Подпорожском, Тихвинском, Всеволожском. Кроме того, в стадии рассмотрения и утверждения находились еще пять проектов программ: Лужского, Тосненского, Кировского, Гатчинского, Сланцевского районов.

Указанными муниципальными программами в первую очередь предусматриваются организационные и информационно-просветительские мероприятия, в том числе за счет финансирования из муниципальных бюджетов. В их числе:

- поддержка просветительской, информационно-консультационной деятельности, направленной на повышение потребительской правовой грамотности населения муниципального образования;
- создание муниципальных координационных советов, комиссий и общественных советов по защите прав потребителей;
- организация и проведение семинаров для потребителей и предпринимателей;
- организация и проведение лекций, факультативных занятий в школах.

Благодаря реализации муниципальных программ в Ленинградской области удалось сохранить функции по защите прав потребителей в органах местного самоуправления, которые осуществляются специалистами, работающими как на постоянной основе, так и по совместительству (всего таких специалистов – 241 человек).

На уровне муниципальных районов организовано функционирование 7 координационных советов по вопросам защиты прав потребителей (Бокситогорский, Выборгский, Лодейнопольский, Лужский, Подпорожский, Тосненский, Киришский районы).

На базе администраций всех муниципальных образований второго уровня (в 17 муниципальных районах и 1 городском округе) созданы информационно-консультационные центры (ИКЦ) для потребителей, в рамках которых в 2012 г. были проведены 2 369 консультаций (в среднем 140 консультации на каждый ИКЦ, при регламентированном программой Ленинградской области показателе не менее 100 консультаций на 1 ИКЦ).

В постоянном режиме производится актуализация и расширение инфотеки по защите прав потребителей, разрабатываются и издаются информационно-справочные материалы для потребителей, которыми обеспечивается деятельность ИКЦ.

Реализуя свое право по принятию региональных программ по защите прав потребителей, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, в том числе по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина за счет:

- формирования системы обеспечения эффективной и доступной защиты потребителей в регионе;
- содействия повышению правовой грамотности и информированности населения в вопросах защиты прав потребителей, формирования навыков рационального поведения;
- повышения уровня правовой грамотности хозяйствующих субъектов, работающих на потребительском рынке региона;
- обеспечения защиты местного населения от недоброкачественных товаров (работ, услуг), в том числе посредством проведения сравнительных исследований и независимых потребительских экспертиз;
- содействия органам местного самоуправления в решении задач защиты прав потребителей;
- стимулирования повышения качества продукции, товаров (работ, услуг) на потребительском рынке региона;
- поддержки общественных организаций, осуществляющих деятельность по обеспечению защиты прав потребителей в субъекте Российской Федерации, и других.

Важно, что указанная работа проводится с учетом региональных аспектов и особенностей, что позволяет достичь всестороннего охвата сразу многих проблем обеспечения и защиты прав потребителей.

Отдельного внимания заслуживает опыт по реализации региональных программ повышения уровня финансовой грамотности населения, принятых в Волгоградской и Калининградской областях, являющихся пилотными регионами Проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности и развитию финансового образования в Российской Федерации»<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Пятилетний проект Министерства финансов Российской Федерации и Всемирного банка «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» (Проект), в реализации которого участвует Роспотребнадзор, стартовал в августе 2012 г. Цель Проекта – повышение финансовой грамотности российских граждан, в первую очередь, учащихся школ, профессиональных и высших учебных заведений, а также взрослого населения с низким и средним уровнями доходов, содействие формированию у российских граждан разумного финансового поведения, обоснованных решений и ответственного отношения к личным финансам, а также повышение эффективности защиты прав потребителей финансовых услуг.

Так, постановлением администрации Волгоградской области от 14 декабря 2010 г. № 617-п была принята Долгосрочная областная целевая программа «Повышение уровня финансовой грамотности населения и развитие финансового образования в Волгоградской области на 2011—2015 годы», которая предусматривает финансирование запланированных мероприятий за счет средств областного бюджета в сумме 135,61 млн руб.

Государственными заказчиками вышеназванной программы Волгоградской области являются органы исполнительной власти Волгоградской области (Министерство финансов; Министерство экономики, внешнеэкономических связей и инвестиций; Министерство образования и науки; Министерство печати и информации; Министерство социальной защиты населения; Управление развития предпринимательства; Комитет информационных технологий и телекоммуникаций; Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства).

Программа направлена на различные целевые аудитории граждан (учащихся, тех, кто впервые приступает к работе, безработных, граждан, которые планируют обзавестись семьей, молодежь, граждан, осуществляющих привлечение кредитов, пенсионеров и тому подобное).

В рамках программы проводятся конкурсы на соискание грантов для осуществления мероприятий, направленных на повышение финансовой грамотности населения и развитие финансового образования в Волгоградской области, в которых участвуют учреждения высшего, среднего профессионального образования и общеобразовательные учреждения. Как результат:

- Волгоградским государственным университетом разработан и размещен на сайте учреждения курс дистанционного обучения «Управление личными финансами», который включает в себя: методические рекомендации по изучению курса; теоретические материалы; практикум для выработки умений и навыков применения теоретических знаний с примерами выполнения заданий и анализом наиболее часто встречающихся ошибок; справочные материалы, глоссарий; систему тестирования и контроля знаний;

- Волгоградской академией государственной службы проводится обучение волонтеров для трансляции финансовых знаний среди населения. Проводятся конкурсы плакатов, сценариев, публикаций, статей, которые по результатам конкурсного отбора транслируются по местному телевидению, издаются в виде брошюр по повышению финансовой грамотности;

- Волгоградским государственным техническим университетом организованы курсы по повышению финансовой грамотности населения в виде очного или дистанционного обучения. Очное обучение дневной и вечерней формы. Срок обучения – шесть недель от 80 до 96 академических часов. По окончании выдается удостоверение государственного образца о краткосрочном повышении квалификации.

Кроме того, территориальным органом Роспотребнадзора совместно с общественной организацией «Волгоградский союз потребителей» реализованы совместные проекты по участию в создании телевизионных программ «Азбука финансов» и «ЖКХ: Ваши права» на «Первом Волгоградском канале», посвященных повышению грамотности населения при получении финансовых и жилищно-коммунальных услуг.

Институтом экономических и социальных исследований проведено масштабное количественное исследование по оценке финансовой грамотности населения Волгоградской области.

Аналогичный опыт имеется в Калининградской области, правительством которой 22 ноября 2011 г. была принята региональная целевая программа «Повышение уровня финансовой грамотности жителей Калининградской области в 2011—2016 годах» (объем финансирования – 53,3 млн руб.).

По итогам выполнения указанной программы за 2012 г.<sup>39</sup> курсы обучения финансовой грамотности прошли более 2 700 человек – жителей региона, в общей сложности в семинарах, круглых столах и других мероприятиях программы приняли участие около 7 200 человек. Курсы проходили в Калининграде и других городах области. В работе программы на постоянной или периодической основе участвуют 81 организация, в числе которых: школы, высшие учебные заведения, банки, средства массовой информации, органы власти и общественные организации.

Основными целями программ Волгоградской и Калининградской областей являются информирование, обучение и защита прав потребителей финансовых услуг. Запланированные программами мероприятия ориентированы на повышение степени информированности граждан и уровня их финансовой грамотности путем реализации образовательных мероприятий, усиление защиты граждан от недобросовестных участников финансового рынка, а также развитие кадрового состава и институтов защиты прав потребителей финансовых услуг.

К реализации программ привлекаются представители органов государственной власти и местного самоуправления, федеральных учреждений, а также общественные организации, объединения, эксперты, экономисты, социологи и средства массовой информации.

Практика принятия и реализации региональных программ по защите прав потребителей, сложившаяся в настоящее время в Российской Федерации, в целом позволяет сделать вывод о необходимости дальнейшего применения и развития заложенного указанными программами принципа организации комплексного, системного подхода к совершенствованию существующих механизмов государственной и общественной защиты потребительских прав граждан на региональном уровне.

В этой связи в 22 субъектах Российской Федерации – Республике Алтай, Республике Дагестан, Республике Ингушетия, Республике Карелия, Республике Марий Эл, Республике Мордовия, Республике Тыва, Чеченской Республике, Алтайском крае, Пермском крае, Хабаровском крае, Курской области, Московской области, Новосибирской области, Орловской области, Пензенской области, Саратовской области, Томской области, Тюменской области, Ульяновской области, Ярославской области, Еврейской автономной области проекты региональных программ по защите прав потребителей в 2012 г. находились в стадии разработки или согласования с заинтересованными ведомствами.

В то же время по информации, представленной территориальными органами Роспотребнадзора, высшими исполнительными органами государственной власти Республики Коми, Республики Северная Осетия–Алания, Вологодской области, Мурманской области, Тульской области вопрос о принятии региональных программ по защите прав потребителей был признан нецелесообразным в виду отсутствия финансирования на реализацию предполагаемых программных мероприятий. Одновременно с этим в Камчатском крае и Тверской области обоснованием для отказа в принятии целевой программы явилось отсутствие полномочий у высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению мероприятий по защите прав потребителей.

При отсутствии специальных программ по защите прав потребителей планирование мероприятий, связанных с защитой прав потребителей на региональном уровне, происходит за счет включения соответствующих разделов в иные программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

---

<sup>39</sup> Информация с сайта Министерства финансов Калининградской области  
URL:<http://www.minfin39.ru/news/4715.php>.

Например, в Свердловской области действует областная государственная целевая программа «Безопасность жизнедеятельности населения Свердловской области на 2011—2015 годы», утвержденная постановлением Правительства Свердловской области от 11 октября 2010 г. № 1488-ПП, предусматривающая финансирование подпрограммы «Защита прав потребителей».

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» (<http://www.potrebitel66.ru>), 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.

Показатели эффективности реализации подпрограммы «Защита прав потребителей» (определены заказчиком) включают в себя:

- повышение уровня правовой грамотности и информированности населения области (каждый потребитель условно 14,7 раз проинформирован о способах защиты своих прав);
- повышение уровня грамотности специалистов, задействованных в работе по консультированию потребителей (обучено более 600 специалистов);
- снижение удельного веса некачественной продукции, находящейся в обороте на территории области, с 24,4 % – в 2010 г. до 20,8 % – в 2012 г.

Кроме того, в Забайкальском крае, Приморском крае, Архангельской, Ивановской, Иркутской, Калужской, Кировской, Псковской, Оренбургской, Рязанской, Самарской, Тамбовской, Омской областях в течение 2012 г. реализовывались региональные комплексные планы мероприятий по защите прав потребителей на территории субъекта Российской Федерации.

Разработка комплекса соответствующих мероприятий с точки зрения их первоочередности и значимости именно для конкретного региона позволяет обеспечить эффективное взаимодействие и сотрудничество их исполнителей – участников системы защиты прав потребителей, которыми являются федеральные органы государственной исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и институты гражданского общества, для решения конкретных задач и достижения общей цели – повышения качества и уровня жизни населения в регионе и в целом в стране.

Таким образом, грамотно поставленные цели позволяют достичь в регионе определенных результатов, заключающихся в уменьшении количества нарушений законодательства в сфере защиты прав потребителей, увеличении доли потребительских споров, разрешаемых в досудебном порядке, повышении уровня правовой грамотности населения.

Организация превентивного подхода, направленного на предупреждение нарушений прав потребителей и применение конкретных мер для достижения поставленных задач совместными усилиями органов власти и общества, осуществляемыми в рамках реализации региональных целевых программ, в целом направлены на успешную реализацию государственной политики в данной сфере.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что региональные программы по защите прав потребителей:

- являются действенным дополнительным ресурсом, направленным на повышение правовых гарантий основных прав граждан (право на просвещение, информацию и другое);

- позволяют объединить усилия и полномочия, а также определить порядок взаимодействия всех составляющих национальной системы защиты прав потребителей – федеральных органов государственной исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов);

- обеспечивают оказание доступной правовой помощи потребителям на муниципальном уровне (что, в том числе способствует повышению уровня социальной поддержки пожилых людей, инвалидов, лиц с ограниченными возможностями, малоимущих и социально незащищенных слоев населения);

- способствуют стабилизации потребительского рынка в регионе, направлены на недопущение и своевременное выявление негативных тенденций в его развитии;

- являются составной частью социально-экономической политики региона и способствуют проведению согласованной потребительской политики, созданию условий для экономического развития местных товаропроизводителей, в том числе по выпуску качественной и конкурентоспособной продукции, формированию общественного мнения о широких возможностях населения по защите своих прав.

Однако вопрос необходимости принятия и реализации указанных программ не всегда находит должное понимание со стороны высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а осознание значимости для социально-экономического развития региона программного планирования мероприятий по реализации тех или иных направлений в сфере защиты прав потребителей все еще носит далеко не повсеместный характер.

Одновременно с указанным отсутствием методического обеспечения деятельности по разработке, принятию региональных программ по защите прав потребителей приводит к исключению возможности единообразного подхода к планированию мероприятий, направленных на защиту прав потребителей в субъектах Российской Федерации.

В этой связи сложившаяся практика свидетельствует о том, что региональные программы по защите прав потребителей в большинстве своем являются, по сути, копией планов профильных ведомств, а не результатом комплексного целевого планирования соответствующей работы.

Большинство таких программ разрабатывается субъектами Российской Федерации преимущественно с целью привлечения бюджетных ресурсов ведомствами-исполнителями, включенными в указанную работу, что характерно для отраслевого принципа планирования, когда в долгосрочной перспективе заданы конечные результаты деятельности исполнителей проекта – различных ведомств, а предмет планирования являются лишь тактические вопросы.

Указанное обстоятельство приводит к тому, что в рамках принимаемых региональных программ не всегда находят системное решение такие основополагающие вопросы:

- повышение правовой потребительской грамотности населения (в том числе в разрезе социальных, возрастных и иных групп);

- обеспечение системного обучения учащихся образовательных учреждений, учреждений начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования основам правовых знаний в области защиты прав потребителей;

- поддержка деятельности общественных организаций потребителей;

- оптимизация механизмов нормативного, организационного и ресурсного обеспечения деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;

- совершенствование государственного жилищного надзора;
- обеспечение и защита потребительских прав граждан в сфере долевого строительства многоквартирных домов и другие.

В результате отдельные мероприятия региональных программ по защите прав потребителей, призванные способствовать решению, в частности, таких задач, как совершенствование региональной системы защиты прав потребителей, поддержка добросовестного бизнеса в сфере потребительского рынка, выявление и профилактика негативных тенденций в области потребительских правоотношений, зачастую носят исключительно декларативный характер.

В этой связи анализ состояния дел в области проведения согласованной потребительской политики в субъектах Российской Федерации свидетельствует об отсутствии единой практики формирования критериев отбора целевых индикаторов, что затрудняет проведение объективной оценки достижения целей, выполнения основных задач и ключевых мероприятий региональных программ по защите прав потребителей.

### **3.3. Защита прав потребителей органами местного самоуправления**

Права органов местного самоуправления по защите прав потребителей установлены в статье 44 Закона «О защите прав потребителей», к числу которых относятся рассмотрение жалоб потребителей, консультирование их по вопросам защиты прав потребителей; а также право 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 органы местного самоуправления незамедлительно извещают об этом федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за качеством и безопасностью товаров (работ, услуг).

Прием жалоб потребителей может осуществляться через многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг.

Реализация установленных прав значима в связи с тем, что именно органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации решают вопросы местного значения, они, используя полномочия, предоставленные Законом «О защите прав потребителей», могут обеспечить оперативную защиту интересов потребителей по месту жительства на основе безвозмездности, беспристрастности и индивидуального подхода к каждому потребителю.

Является неоспоримым фактом, что органы местного самоуправления являются важным источником информации для федеральных органов исполнительной власти и населения не только о проблемах, возникающих при осуществлении защиты прав потребителей, но и о других социально значимых вопросах.

Местный уровень власти предполагает максимальную приближенность органов муниципального управления к населению, что определяет безусловный приоритет для граждан при выборе той структуры, куда они обратятся за помощью в случае нарушения их прав, в том числе потребительских.

Неудивительно, что в 2012 г. в органы местного самоуправления по вопросам, связанным с защитой прав потребителей, поступили 358,7 тыс. обращений. Из них по вопросам защиты прав потребителей в сфере торговли – 207,9 тыс. обращений, бытовых услуг – 12,9 тыс. обращений, жилищно-коммунальных услуг – 49,9 тыс. обращений, по иным вопросам – 88 тыс. обращений. Устные консультации по вопросам защиты прав потребителей получили более 218 тыс. человек.

С целью содействия в защите нарушенных потребительских прав граждан органами местного самоуправления в 2012 г. в порядке консультативной помощи были составлены 27,8 тыс. претензий и 2,5 тыс. исковых заявлений.

Кроме того, органами местного самоуправления в защиту прав потребителей были поданы 1 798 исковых заявлений в суд, из которых 1 229 (68,4 %) были удовлетворены в пользу потребителей.

В течение 2012 г. составлены 645 извещений в федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за качеством и безопасностью товаров (работ, услуг), о выявлении по жалобе потребителя товаров (работ, услуг) ненадлежащего качества, а также опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды.

Несмотря на имеющийся у органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере правоотношений несомненный потенциал, защита прав потребителей для подавляющего большинства из них является скорее исключением из правил, чем общепринятой системной практикой.

Данное обстоятельство обусловлено тем, что установленные статьей 44 Закона «О защите прав потребителей» права не являются обязанностью органов местного самоуправления. Одновременно Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» защита прав потребителей не отнесена к вопросам местного значения. Именно поэтому затрудняется реализация органами местного самоуправления соответствующих прав, установленных Законом «О защите прав потребителей», имея в виду проблемы, связанные с организацией финансирования соответствующих правомочий.

Все это привело к тому, что в настоящее время самостоятельных и полноценных структурных подразделений по защите прав потребителей в органах муниципальной власти осталось очень немного.

По информации, представленной территориальными органами Роспотребнадзора, самостоятельные отделы по защите прав потребителей в органах местного самоуправления существуют только в 22 субъектах Российской Федерации (Республика Карелия, Ставропольский край, Амурская область, Архангельская область, Белгородская область, Владимирская область, Вологодская область, Волгоградская область, Иркутская область, Кемеровская область, Ленинградская область, Мурманская область, Оренбургская область, Орловская область, Ростовская область, Самарская область, Саратовская область, Свердловская область, Тверская область, Тюменская область, Ульяновская область, Ярославская область), причем в среднем – по одному самостоятельному отделу на весь субъект Российской Федерации. Исключения: Свердловская область – 39 отделов, Вологодская область – 25, Белгородская область – 22, Ставропольский край – 11.

В остальных муниципальных образованиях функции по защите прав потребителей в лучшем случае распределяются между специалистами, занимающимися иными отраслевыми вопросами.

Вместе с тем, функциональной особенностью деятельности органов местного самоуправления является оптимальное сочетание местных и общегосударственных интересов, направленных на эффективное решение задач по защите прав населения, обеспечению его жизненных интересов, социальной защите граждан.

Поэтому поддержка муниципальной составляющей системы защиты прав потребителей представляет важное направление государственной политики в области защиты прав потребителей.

В качестве примера эффективного подхода к сохранению функций по защите прав потребителей на муниципальном уровне показателен опыт г. Санкт-Петербурга.

В целях реализации вопросов взаимодействия и координации деятельности между Управлением Роспотребнадзора по г. Санкт-Петербургу и Советом муниципальных образований г. Санкт-Петербурга, включающим 111 органов местного самоуправления, заключено соответствующее соглашение.

Совокупная численность сотрудников муниципальных образований, на которых возложены обязанности по защите прав потребителей, составляет порядка 250 человек.

В соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 г. № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» муниципальные образования самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, планируют финансирование муниципальных целевых программ.

На реализацию целевых программ защиты прав потребителей в муниципальных образованиях в 2012 г. был выделен и освоен 1 млн 490 тыс. руб.

В рамках реализации муниципальных программ на территории города Санкт-Петербурга обеспечивается участие органов местного самоуправления:

- в судебной защите потребителей (судами были рассмотрены 45 исков в защиту прав потребителей, из них вынесено решений в пользу потребителей – 15, возвращено денежных средств в размере 712 тыс. руб.);
- в досудебной защите потребителей (в досудебном порядке при содействии специалистов муниципальных образований потребителям возвращено 3 млн 322 тыс. руб.);
- в деятельности, связанной с повышением потребительской и правовой грамотности населения:

а) муниципальными образованиями созданы официальные сайты для разъяснения порядка действий потребителей в случае приобретения товара ненадлежащего качества либо оказания некачественной услуги;

б) осуществляется личный прием граждан (за 2012 г. оказана юридическая помощь 15,5 тыс. потребителей);

в) при муниципальных образованиях действуют телефоны «горячих линий» для консультирования потребителей. Информация о результатах работы «горячих линий» размещается в официальных газетных изданиях муниципальных образований.

В 2012 г. муниципальными образованиями города Санкт-Петербурга рассмотрены 3 446 обращений граждан о нарушениях прав потребителей.

Из бюджета муниципальных образований в 2012 г. на информационную поддержку населения выделены 180 млн руб., в том числе часть средств освоена на информирование и просвещение потребителей. Издаются и распространяются буклеты и памятки о правах потребителей в различных сферах.

Ежегодно проводится конференция по вопросам развития межмуниципального сотрудничества при осуществлении защиты прав потребителей, в целях исполнения решений которой Советом муниципальных образований г. Санкт-Петербурга при поддержке и помощи со стороны территориального органа Роспотребнадзора были разработаны типовой административный регламент предоставления муниципальной услуги «Рассмотрение жалоб потребителей по вопросам, регулируемым законодательством о защите прав потребителей»; перечень учетно-отчетной документации; учебно-методическая и организационная документация.

Таким образом, даже в условиях действующего неоднозначного законодательного регулирования вопросов исполнения полномочий органов местного самоуправления в области защиты прав потребителей, грамотно выстроенная на муниципальном уровне соответствующая системная работа позволяет обеспечивать более действенную защиту прав и законных интересов потребителей, а также повышение правового потребительского образования граждан.

### 3.4. Общественная защита прав потребителей

Особую значимость в реализации государственной политики в сфере защиты прав потребителей имеют гражданские инициативы в данном направлении.

Представляя собой часть политической системы государства, гражданское общество должно формироваться и развиваться в тесном взаимодействии с органами власти. Так, осуществляя свою деятельность в соответствии со статьей 45 Закона «О защите прав потребителей» в целях реализации уставных целей, общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы), среди прочего, вправе:

- 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;
- распространять информацию о правах потребителей и о необходимых действиях по защите этих прав, о результатах сравнительных исследований качества товаров (работ, услуг), а также иную информацию, которая будет способствовать реализации прав и законных интересов потребителей;
- участвовать в формировании открытого и общедоступного государственного информационного ресурса в области защиты прав потребителей, качества и безопасности товаров (работ, услуг)<sup>40</sup>.

В этой связи совершенствованию направлений и механизмов взаимодействия между органами публичной власти всех уровней и гражданским обществом при решении вопросов, связанных с обеспечением защиты прав граждан-потребителей, уделяется особое внимание со стороны государства.

Последнее особенно важно в контексте тезиса Президента Российской Федерации, высказанного на заседании президиума Государственного Совета Российской Федерации 16 января 2012 г. о том, что «общественные объединения потребителей обладают значительным ресурсом ... для формирования правовой культуры и финансовой грамотности населения, для разъяснительной и просветительской работы»<sup>41</sup>.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. совершенствование механизмов взаимодействия государства, населения, бизнеса и структур гражданского общества, институтов и механизмов частно-государственного партнерства определено в качестве первоочередной проблемы, решение которой будет способствовать повышению эффективности политико-правовых институтов, обеспечению исполнения законодательства.<sup>42</sup>

Законодательство о защите прав потребителей – это та система правовых норм, которая, регулируя столь жизненно важную область гражданских отношений, одновременно четко прописывает направления и формы деятельности общественных объединений потребителей на различных этапах реализации гражданами своих потребительских прав, наделяя их весьма обширными полномочиями в указанной сфере.

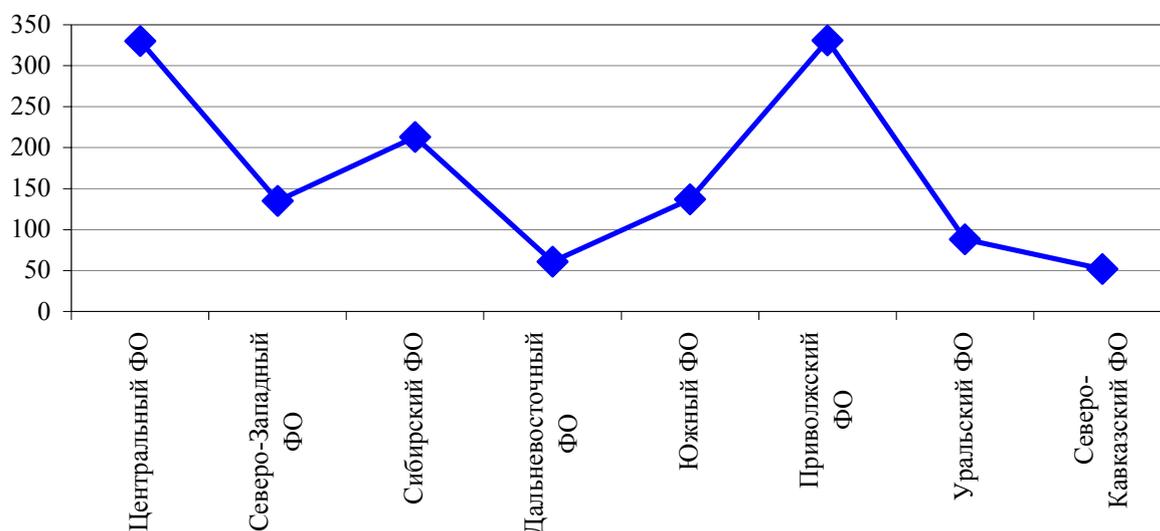
По информации, представленной Министерством юстиции Российской Федерации (далее – Минюста России), в реестрах зарегистрированных некоммерческих организаций Минюста России и его территориальных органов по состоянию на 1 января 2013 г. содержатся сведения о 1 347 общественных объединениях, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов потребителей (прилож. 4).

<sup>40</sup> В порядке, определенном постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2013 г. № 129 «О государственном информационном ресурсе в области защиты прав потребителей».

<sup>41</sup> Официальный сайт Президента РФ: <http://state.kremlin.ru/face/14292>.

<sup>42</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

Практически половина от всех общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов) зарегистрирована в Центральном и Приволжском федеральных округах, около 16 % от всех зарегистрированных потребительских организаций находятся в Сибирском федеральном округе, по 10 % – в Северо-Западном и Южном федеральных округах, 6,5 % – в Уральском Федеральном округе и около 4 % – в Северо-Кавказском федеральном округе (рис. 3.4.1).



**Рис. 3.4.1.** Количество общественных объединений потребителей, зарегистрированных по федеральным округам

При этом в Минюсте России не регистрировались общественные объединения потребителей в Ненецком автономном округе, Чукотском автономном округе, Республике Калмыкия, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Северная Осетия–Алания, Чеченской Республике.

Обладая обширными полномочиями в области защиты прав потребителей, общественные потребительские организации большое внимание в своей деятельности уделяют направлению развития правовой и финансовой грамотности потребителей.

Именно в этих целях Конфедерацией обществ потребителей (далее – КонфОП) разработано и издано уже 3-е издание учебника для 9-х классов общеобразовательных учреждений «Экономика. Основы потребительских знаний», рекомендованного к применению в образовательном процессе Минобрнауки России. В настоящее время данный учебник используется для преподавания в школах в более чем 10 субъектах Российской Федерации.

На протяжении целого ряда лет (с 1998 по 2005 гг.) проводился инициированный КонфОП всероссийский конкурс по основам потребительских знаний, который проходил в три этапа с финалом в городе Москве.

В дальнейшем в связи с отсутствием поддержки со стороны Минобрнауки России такие конкурсы среди школьников стали носить локальный характер и проводятся в настоящее время только в нескольких субъектах Российской Федерации.

Кроме того, Общероссийской общественной организацией потребителей «Союз защиты прав потребителей финансовых услуг» (далее – ФинПотребСоюз) при партнерском участии Фонда «Институт фондового рынка и управления» с 2000 г. реализуется проект «Финансовый рынок детям – формирование новой финансовой интеллигенции». Первостепенная задача проекта – дать шанс талантливым детям из разных регионов России реализовать свои способности, независимо от территории проживания и социального статуса родителей. В рамках проекта с 2004 г. ежегодно проводится Всерос-

сийская олимпиада по финансовому рынку и основам потребительских знаний для старшеклассников (в возрасте 15—17 лет) средних общеобразовательных школ, лицеев, гимназий и других образовательных учреждений Российской Федерации.

Общественными объединениями потребителей осуществляется консультирование граждан по вопросам защиты их потребительских прав (прилож. 5), в том числе в режиме он-лайн в сети Интернет. Причем значительная часть работы, связанной с распространением информации о правах потребителей и о необходимых действиях по защите этих прав, проводится общественными организациями потребителей на их официальных сайтах (Общероссийский союз общественных объединений потребителей Союз потребителей Российской Федерации: <http://www.potrebitel.net/>; Конфедерация обществ потребителей: <http://www.konfop.ru/>; Общероссийское общественное движение в защиту прав и интересов потребителей «Объединение потребителей России»: <http://www.potrebitel-russia.ru>).

В целях информирования граждан об их потребительских правах Союзом потребителей Российской Федерации с 1995 г. ежегодно проводятся социологические опросы населения.

Общественными объединениями потребителей издаются периодические издания для потребителей – «Вестник Союза потребителей Российской Федерации», потребительский журнал КонфОП «СПРОС». Кроме того, Объединением потребителей России на интернет-сайте организации два года подряд публикуется общественный доклад о состоянии защиты прав потребителей в Российской Федерации.<sup>43</sup>

Помимо просветительской деятельности общественными объединениями потребителей активно реализуется право на осуществление общественного контроля за соблюдением прав потребителей, закрепленное в статье 45 Закона «О защите прав потребителей».

По своей правовой сути общественный контроль в целом – это упорядоченная деятельность институтов гражданского общества по установлению соответствия нормам законодательства действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также государственных корпораций и учреждений (школ, вузов, больниц, поликлиник, детских садов, приютов и тому подобное), правоохранительных, надзорных и судебных органов, учреждений исполнения наказания, Вооруженных сил и спецслужб.<sup>44</sup>

Указанная деятельность должна осуществляться с целью обеспечения соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан, а также достижения транспарентности работы органов государственной власти и местного самоуправления, учета общественного мнения, повышения эффективности государства, усиления его ответственности перед обществом и так далее.

Очевидно, что для достижения поставленных целей необходимо активное участие институтов гражданского общества в процессах разработки и принятия нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в установленной сфере, а также в деятельности, связанной с информированием и просвещением граждан, которая будет способствовать реализации их прав и законных интересов, а также информированием органов власти об актуальных проблемах в подконтрольных сферах.

---

<sup>43</sup> В феврале 2012 г. опубликован второй общественный доклад – «Двадцать лет с правом переписки. Потребительскому праву и национальной системе защиты потребителей посвящается». URL:<http://www.potrebitel-russia.ru/?id=741>.

<sup>44</sup> Концепция проекта Федерального закона «Об общественном (гражданском) контроле в Российской Федерации», принята Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека; URL:[http://www.president-sovet.ru/chairman/materials/draft\\_federal\\_law/the\\_concept\\_of\\_the\\_draft\\_federal\\_law.php](http://www.president-sovet.ru/chairman/materials/draft_federal_law/the_concept_of_the_draft_federal_law.php).

В этой связи значимым является тот факт, что Закон «О защите прав потребителей» устанавливает право для общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов) осуществлять общественный контроль за соблюдением прав потребителей, в широком смысле предусматривающий:

- участие 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;
- проведение независимой экспертизы качества, безопасности товаров (работ, услуг), а также соответствия потребительских свойств товаров (работ, услуг) заявленной продавцами (изготовителями, исполнителями);
- внесение в федеральные органы исполнительной власти, организации предложений 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 обязательным требованиям;
- внесение в органы прокуратуры и федеральные органы исполнительной власти материалов о привлечении к ответственности лиц, нарушающих права потребителей, о принесении протестов о признании недействительными актов федеральных органов исполнительной власти, актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и актов органов местного самоуправления, противоречащих законам и иным регулирующим отношения в области защиты прав потребителей нормативным правовым актам Российской Федерации;
- обращение в суды с заявлениями в защиту прав потребителей и законных интересов отдельных потребителей (группы потребителей, неопределенного круга потребителей).

В то же время пункт 2 статьи 45 Закона «О защите прав потребителей» понятие «общественный контроль за соблюдением прав потребителей» соотносит 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 (табл. 4.3).

Однако 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 статье 45 Закона «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.

Между тем, согласно пункту 3 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей» «к отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, организацией и проведением проверок изгото-

телей (исполнителей, продавцов, уполномоченных организаций или уполномоченных индивидуальных предпринимателей, импортеров), применяются положения Закона № 294-ФЗ.

Указанное 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 статьи 10 Закона № 294-ФЗ, часть 2 которой устанавливает исчерпывающий перечень таких оснований.

Поэтому, если информация, поступившая от общественной потребительской организации, свидетельствует о фактах возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан<sup>45</sup> или о фактах уже причиненного вреда жизни, здоровью граждан<sup>46</sup>, то есть о событиях, которые среди прочего могли стать следствием несоблюдения хозяйствующими субъектами обязательных требований пункта 5 статьи 4 или положений статьи 7 Закона «О защите прав потребителей», то по этим основаниям может быть проведена внеплановая выездная проверка по месту осуществления деятельности соответствующих юридических лиц и/или индивидуальных предпринимателей после согласования вопроса о проверке с органом прокуратуры.<sup>47</sup>

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<sup>48</sup>, то данное правомочие может рассматриваться в причинно-следственной связи с положениями пункта 3 части 1 статьи 28.1 КоАП РФ, то есть как один из поводов к возбуждению дела об административном правонарушении.

Минюстом России как федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в том числе в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации, а также по контролю за соответствием деятельности некоммерческих организаций целям, предусмотренным их учредительными документами, и законодательству Российской Федерации<sup>49</sup>, в 2012 г. были проведены 34 проверки общественных объединений, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов потребителей. По результатам проведенных проверок были вынесены более 240 предупреждений за выявленные нарушения законодательства Российской Федерации, составлены 38 протоколов об административном правонарушении. Основными нарушениями, выявленными территориальными органами Минюста России в ходе осуществления контроля за деятельностью общественных объединений, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов потребителей, явились:

<sup>45</sup> См. подпункт «а» пункта 2 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ.

<sup>46</sup> См. подпункт «б» пункта 2 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ.

<sup>47</sup> См. часть 5 статьи 10 Закона № 294-ФЗ.

<sup>48</sup> См. абзац 7 пункта 2 статьи 45 Закона «О защите прав потребителей».

<sup>49</sup> См. пункт 1 «Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации».

- нарушение требований статьи 29 («обязанности общественного объединения») Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»;
- использование символики, не зарегистрированной в установленном законом порядке.

В 7 случаях были выявлены нарушения положений статьи 45 Закона «О защите прав потребителей».

Кроме того, в 2012 г. были ликвидированы или принято решение о ликвидации следующих общественных объединений:

- межрегиональная общественная организация «Комитет защиты прав потребителей Южного Федерального округа» (исключена из Единого государственного реестра юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ) 7 декабря 2012 г. по решению суда);
- Татарская региональная общественная организация – Общество защиты прав потребителей «Выбор» (исключена из ЕГРЮЛ 28 мая 2012 г. по решению регистрирующего органа);
- региональная общественная организация «Ассоциация потребителей «Помощь» Республики Башкортостан (исключена из ЕГРЮЛ 1 октября 2012 г. по решению суда);
- общественная организация «Урайское городское общество защиты прав потребителей «Стандарт» (находится на стадии ликвидации);
- межрегиональная общественная организация потребителей «Защита прав потребителей «Покупатели и правозащита» (7 сентября 2012 г. регистрирующим органом принято решение о предстоящем исключении из ЕГРЮЛ);
- Санкт-Петербургская общественная организация «Городской комитет защиты прав потребителей на рынке недвижимости «Надежный дом» (7 декабря 2012 г. регистрирующим органом принято решение о предстоящем исключении из ЕГРЮЛ).

Таким образом, как показывает практика, реальную и постоянную деятельность по реализации уставных целей и задач осуществляют далеко не все зарегистрированные организации, а зачастую такая деятельность может сопровождаться превышением полномочий, в том числе осуществляться с нарушениями норм административного и уголовного законодательства Российской Федерации.

Одной из проблем развития потребительских объединений граждан и их эффективного функционирования сами общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы), как правило, называют отсутствие государственной поддержки (в первую очередь материальной) их деятельности.

До 10 июля 2012 г. организационно-правовую основу государственной поддержки самоорганизации граждан в форме общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов) формально продолжало определять постановление Правительства Российской Федерации от 26 августа 1995 г. № 837 «О поддержке общественного движения в защиту прав потребителей», которое утратило силу в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 2012 г. № 647 «О признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 26 августа 1995 г. № 837».

Однако к этому моменту правовые основы государственной поддержки деятельности общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов) как одной из форм некоммерческих организаций уже определяли положения Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>50</sup> (далее – Закон «О некоммерческих организациях») (в редакции Федерального закона от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ

<sup>50</sup> В этой связи см. письмо Роспотребнадзора от 13 июля 2012 г. № 01/7808-12-32 «О правовых основах поддержки общественного движения в защиту прав потребителей».

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций»).

Статья 31.1 Закона «О некоммерческих организациях» устанавливает возможность оказания соответствующей поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность, направленную на решение социальных проблем и развитие гражданского общества в Российской Федерации, а также вводит критерии (признаки), в соответствии с которыми определяется социальная ориентированность деятельности указанных организаций.

К числу таких критериев, в частности, относится оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина (подпункт 6 пункта 1 статьи 31.1 Закона «О некоммерческих организациях»).

В этой связи деятельность общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов), осуществляемая в соответствии со статьей 45 Закона «О защите прав потребителей», с учетом их целей и задач в полной мере корреспондируется с нормами Закона «О некоммерческих организациях», имея в виду, что вышеприведенные положения подпункта 6 пункта 1 статьи 31.1 Закона «О некоммерческих организациях» общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы) реализуют применительно к конкретному виду общественных отношений.

К тому же, пункт 2 статьи 31.1 Закона «О некоммерческих организациях» предусматривает, что для признания некоммерческих организаций социально ориентированными законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований могут также устанавливаться конкретные виды деятельности, направленные на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, что фактически позволяет на уровне органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления прямо относить к таковым деятельность общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов).

Формы оказания поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в целом определены в пункте 3 статьи 31.1 Закона «О некоммерческих организациях». В их числе финансовая, имущественная, информационная и консультационная поддержка.

Пунктом 5 статьи 31.1 Закона «О некоммерческих организациях» устанавливается, что оказание финансовой поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям может осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов путем предоставления субсидий. Бюджетные ассигнования федерального бюджета на финансовую поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций (в том числе на ведение реестра социально ориентированных организаций – получателей поддержки), включая субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации, предоставляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> См. постановление Правительства Российской Федерации от 23 августа 2011 г. № 713 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям», которым утверждены Правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и Правила предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций, а также в соответствии с частью 1 статьи 24 Федерального закона от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» определен размер бюджетных ассигнований Министерству экономического развития Российской Федерации на реализацию мероприятий по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций.

Закрепляя полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по решению вопросов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (подпункт 91.1 статьи 26.3), а также Закон «О некоммерческих организациях» (подпункты 2, 6 пункта 2 статьи 31.3) среди прочего относят к их числу разработку и реализацию региональных и межмуниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и содействие муниципальным программам поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

Исходя из этого, необходимый результат в части выработки видов и механизмов поддержки деятельности последних на уровне субъектов Российской Федерации может достигаться за счет осуществления мероприятий, предусматриваемых в разрабатываемых и реализуемых региональных программах по защите прав потребителей, которые могут включать в себя применительно к деятельности общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов) как социально ориентированных некоммерческих организаций решение (в контексте соответствующих положений подпунктов 5, 7, 8 пункта 2 статьи 31.3 Закона «О некоммерческих организациях»), в том числе таких вопросов, как:

- пропаганда и популяризация их деятельности за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации на соответствующий год;
- анализ экономических, социальных и иных показателей их деятельности, оценка эффективности мер, направленных на развитие общественного движения потребителей в субъектах Российской Федерации, прогноз их дальнейшего развития;
- методическое обеспечение органов местного самоуправления и оказание им содействия в разработке и реализации мер по поддержке общественных потребительских организаций на территориях муниципальных образований.

Указанное свидетельствует о необходимости отнесения общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов) к социально ориентированным некоммерческим организациям и возможности получения ими в установленном порядке соответствующей поддержки от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Как показывает анализ практической деятельности существующих в стране общественных потребительских объединений, перспективы общественного потребительского движения как важнейшего гражданского института в рассматриваемой сфере напрямую зависят от создания устойчивой системы защиты потребительских прав граждан.

За прошедшие 20 лет с момента образования потребительского движения в России, безусловно, многое сделано в плане развития гражданского правосознания, повышения активности организации общества, создана база для дальнейшего развития институтов общественного контроля и усиления доли участия гражданского общества в реализации государственной политики в области защиты прав потребителей.

В этой связи координация направлений совместной деятельности органов публичной власти всех уровней и гражданского общества при решении вопросов, связанных с обеспечением защиты прав граждан-потребителей, определение четких задач и правового статуса общественных институтов, создание новых механизмов развития цивилизованной системы общественного контроля – первоочередная государственная задача, решение которой заключается в разработке концептуальных подходов к осуществлению организованным гражданским обществом своих уставных целей.

## 4. Судебная защита прав потребителей

Гражданское законодательство Российской Федерации закрепило основополагающий принцип – защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляет суд в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством (пункт 1 статьи 11 ГК РФ). Защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом (пункт 2 статьи 11 ГК РФ).

Этот принцип в полной мере реализован и в сфере отношений с участием потребителей, поскольку они являются частью и особым видом гражданских правоотношений.

Реализуя свое исключительное полномочие по разрешению конфликтов в сфере права, судебная власть является основным незаинтересованным, компетентным, объективным средством защиты прав и интересов граждан, конечной инстанцией в решении правовых споров.

Согласно норме пункта 1 статьи 17 Закона «О защите прав потребителей» защита прав потребителей осуществляется судом, в то время как федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей изначально направлен не столько собственно на защиту частного права, сколько на предупреждение и пресечение нарушений общественных правил, опосредованных в законодательстве Российской Федерации о защите прав потребителей. Законом «О защите прав потребителей» предусмотрены случаи и формы участия в судебной защите потребителей уполномоченного федерального органа исполнительной власти (подпункт 7 пункта 4 и пункт 5 статьи 40, статья 46 Закона «О защите прав потребителей»), органов местного самоуправления (статья 44 Закона «О защите прав потребителей») и общественных объединений потребителей (пункт 2 статьи 45 Закона «О защите прав потребителей») при соблюдении приоритета норм гражданского и гражданского процессуального законодательства (статьи 49, 124 и 125 ГК РФ, часть 2 статьи 4, статьи 46 и 47 ГПК РФ).

В настоящее время в результате последовательно проводимой работы, направленной на повышение эффективности защиты прав потребителей и совершенствование правового регулирования сферы потребительских правоотношений в целом, имевшие место коллизии и правовые пробелы, связанные с защитой прав потребителей в судах, в целом устранены, четко установлены пределы участия в судебной защите потребителей соответствующих лиц (организаций) и органов власти, чему в немалой степени способствовало постановление Пленума ВС РФ № 17.

Данным документом был разъяснен целый ряд принципиальных вопросов, возникавших в судебной практике, в том числе о подведомственности и подсудности дел о защите прав потребителей, а также о правилах применения соответствующих норм процессуального и материального права.

Так, было подтверждено, что дела по искам, связанным с нарушением прав потребителей, подведомственны только судам общей юрисдикции (пункт 15 постановления Пленума ВС РФ № 17), а дела по спорам о защите неимущественных прав потребителей (например, при отказе в предоставлении необходимой и достоверной информации об изготовителе), равно как и требования имущественного характера, не подлежащие оценке, а также требования о компенсации морального вреда подсудны районному суду (пункт 24 постановления Пленума ВС РФ № 17).

Тем самым, среди прочего, был окончательно снят вопрос о возможности разрешения споров с участием потребителей третейскими судами в контексте правоприменения нормы пункта 1 статьи 17 Закона «О защите прав потребителей», так как третейские суды изначально не относятся к органам судебной власти, а процедура третей-

ского разбирательства по своему смысловому содержанию имеет отношение исключительно к способам досудебного разрешения споров.<sup>52</sup>

В соответствии с пунктом 2 статьи 17 Закона «О защите прав потребителей» исковые заявления о защите прав потребителей предъявляются в суд с соблюдением правила об альтернативной подсудности: по месту жительства или пребывания истца либо по месту заключения или исполнения договора, либо по месту нахождения организации (ее филиала или представительства) или по месту жительства ответчика, являющегося индивидуальным предпринимателем (пункт 22 постановления Пленума ВС РФ № 17).

При этом, если в установленных законом случаях является обязательным досудебный порядок урегулирования спора, его несоблюдение является основанием для возвращения искового заявления (пункт 23 постановления Пленума ВС РФ № 17).

Защита прав потребителей в соответствии с общими требованиями, установленными статьей 12 ГК РФ, осуществляется способами, предусмотренными законодательством Российской Федерации о защите прав потребителей (пункты 30—47 постановления Пленума ВС РФ № 17).

Такие способы защиты прав потребителей, как возмещение убытков (статьи 12, 13, 16 и другие статьи Закона «О защите прав потребителей»), взыскание неустойки (статьи 13, 23, 28, 29 и другие статьи Закона «О защите прав потребителей»), компенсация морального вреда (статья 15 Закона «О защите прав потребителей») корреспондируются с аналогичными универсальными способами защиты гражданских прав, непосредственно перечисленными в статье 12 ГК РФ.

Вследствие этого состав убытков потребителя (пункт 2 статьи 13 Закона «О защите прав потребителей») может определяться правилами, установленными статьей 15 ГК РФ (пункт 31 постановления Пленума ВС РФ № 17).

Штраф, предусмотренный пунктом 6 статьи 13 Закона «О защите прав потребителей», в настоящее время должен рассматриваться судами в качестве законной неустойки (статья 332 ГК РФ), присуждаемой в пользу потребителя за несоблюдение добровольного порядка удовлетворения его требований (пункт 46 постановления Пленума ВС РФ № 17).

Компенсация морального вреда, причиненного потребителю вследствие нарушения изготовителем (исполнителем, продавцом, уполномоченной организацией или уполномоченным индивидуальным предпринимателем, импортером) прав потребителя, по смыслу взаимосвязанных положений абзаца 14 статьи 12 и статьи 151 ГК РФ, а также статьи 15 Закона «О защите прав потребителей» образует самостоятельный особый способ защиты прав потребителей, отличный от аналогичного универсального способа защиты гражданских прав (абзац 11 статьи 12, статьи 150, 151, 1099—1101 ГК РФ), поскольку согласно статье 15 Закона «О защите прав потребителей» необходимым и достаточным условием для принятия судом решения о компенсации морального вреда может являться уже сам факт нарушения прав потребителя, в то время как согласно нормам статьи 151 и пункта 2 статьи 1101 ГК РФ компенсация морального вреда в общем случае всегда связана с причинением гражданину физических или нравственных страданий.<sup>53</sup>

Тем не менее, органы судебной власти все еще придерживаются точки зрения, согласно которой основания компенсации морального вреда потребителю и компенсации морального вреда просто гражданину, не обремененному статусом потребителя в гражданских правоотношениях, принципиально не различаются (пункт 45 постановления Пленума ВС РФ № 17), что безусловно не способствует развитию и укреплению

<sup>52</sup> См. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации».

<sup>53</sup> См. постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 декабря 1994 г. № 10 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда».

данного института в системе мер, призванных обеспечивать действенную защиту законных прав и интересов потребителей.

Важно отметить, что положения Закона «О защите прав потребителей» устанавливают целый ряд специальных способов защиты прав потребителей, не имеющих аналогов среди универсальных способов защиты гражданских прав, прямо перечисленных в статье 12 ГК РФ, реализуемых посредством заявления соответствующего требования как в досудебном, так и в судебном порядке, к числу которых, в частности, относятся:

- право на безвозмездное устранение недостатков товара, работы, услуги (пункт 1 статьи 18, пункт 1 статьи 29 Закона «О защите прав потребителей»);
- право на обмен товара надлежащего качества (пункт 1 статьи 25 Закона «О защите прав потребителей»);
- право на замену товара ненадлежащего качества (пункт 1 статьи 18 Закона «О защите прав потребителей»);
- право на соразмерное уменьшение цены товара, работы, услуги (пункт 1 статьи 18, пункт 1 статьи 28, пункт 1 статьи 29 Закона «О защите прав потребителей»);
- право на изменение сроков исполнения обязательств (пункт 2 статьи 23.1, пункт 1 статьи 28 Закона «О защите прав потребителей»);
- право на отказ от исполнения договора и возврат уплаченной по договору суммы (пункт 1 статьи 18, пункт 2 статьи 23.1, пункт 4 статьи 26.1, пункт 1 статьи 28, пункт 1 статьи 29 Закона «О защите прав потребителей»).

Особый механизм защиты прав и интересов потребителей предусмотрен пунктом 1 статьи 16 Закона «О защите прав 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 статьи 12 ГК РФ).

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 основании нормы, установленной абзацем 1 пункта 1 статьи 16 Закона «О защите прав потребителей».

Данное обстоятельство однозначно определяет два конкретных способа защиты соответствующих прав потребителя, который при включении в договор ущемляющих его права условий 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, применения последствий недействительности ничтожной сделки.

Кроме того, в соответствии с буквальным содержанием норм пункта 1 статьи 16 Закона «О защите прав потребителей» и пункта 1 статьи 166 ГК РФ защита прав потребителей априори не связана с последствиями ничтожности сделок (то есть изначальным отсутствием договорных правоотношений) и по смыслу статьи 180 ГК РФ никогда не приводит к признанию сделки недействительной в целом.

Остальные способы защиты прав потребителей используются по выбору потребителей с учетом правил, установленных Законом «О защите прав потребителей», определяя содержание исковых заявлений в суд.

Неправильное определение и применение тех или иных способов защиты прав граждан как потребителей часто приводит к негативным результатам для потребителей, а также формирует неправильную, неоднозначную судебную практику.

Государство признает потребителя наиболее слабой и менее защищенной стороной в договоре (в частности, такой статус гражданина-потребителя обозначен в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 октября 2006 г. № 460-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Кармашевой Людмилы Николаевны на нарушение ее конституционных прав положением пункта 6 статьи 13 Закона «О защите прав потребителей») и потому нуждающейся в особой защите своих прав.

В этой связи, помимо права на выбор места предъявления иска (пункт 2 статьи 17 Закона «О защите прав потребителей») потребителям предоставлена дополнительная преференция в виде освобождения от уплаты государственной пошлины по искам, связанным с нарушением прав потребителей, в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах (пункт 3 статьи 17 Закона «О защите прав потребителей»).

В соответствии с подпунктом 4 пункта 2 и пунктом 3 статьи 333.36 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) при обращении с иском в суд потребители освобождаются от уплаты государственной пошлины по делам, связанным с нарушением их прав (в случае, если цена иска не превышает одного миллиона рублей). В случае, если цена иска превышает одного миллиона рублей, уплачивается государственная пошлина в сумме, исчисленной в соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 333.19 НК РФ и уменьшенной на сумму государственной пошлины, подлежащей уплате при цене иска один миллион рублей.

Аналогичной преференцией пользуются Роспотребнадзор как уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (его территориальные органы), органы местного самоуправления, общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы) – по искам, предъявляемым в интересах потребителя, группы потребителей, неопределенного круга потребителей (подпункт 13 пункта 1 статьи 333.36 НК РФ). Согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации, правило об альтернативной подсудности, рассматриваемое изначально как законная преференция самих потребителей, распространяется также на иски процессуальных истцов (органы прокуратуры, Роспотребнадзор и его территориальные органы, органы местного самоуправления) или общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов), заявленных ими только в защиту частного права, то есть прав и законных интересов конкретных потребителей, группы потребителей (пункт 25 постановления Пленума ВС РФ № 17).

Формы участия в судебной защите потребителей Роспотребнадзора (его территориальных органов) как уполномоченного федерального органа исполнительной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов) существенно различаются.

Согласно положениям подпункта 7 пункта 4 статьи 40, статьи 44 и пункта 2 статьи 45 Закона «О защите прав потребителей» в их взаимосвязи с положениями части 1 статьи 46 ГПК РФ Роспотребнадзор (его территориальные органы, должностные лица), 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 «О защите прав потребителей», что принципиально отличает их от Роспотребнадзора (его территориальных органов), изначально не имеющего никакого собственного материального интереса в исходе инициированного им судебного разбирательства. В то же время ни органы местного самоуправления, ни общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы) не наделены полномочиями по даче заключений по гражданским делам в порядке, предусмотренном статьей 47 ГПК РФ.

После подачи заявления в защиту прав, законных интересов потребителей все вышеназванные лица (процессуальные истцы) пользуются процессуальными правами и несут процессуальные обязанности истца, за исключением права на заключение мирового соглашения (часть 2 статьи 46 ГПК РФ), при этом закон требует обязательного соучастия потребителя как лица, в интересах которого начато дело (часть 2 статьи 38 ГПК РФ).

Предъявление иска в суд процессуальным истцом в защиту прав конкретного потребителя (группы потребителей) не требует от них специального полномочия в виде доверенности (за исключением доверенности, подтверждающей право судебного представителя действовать от имени процессуального истца), однако потребитель-соистец вправе выдать процессуальному истцу доверенность на право действовать от его имени в случае, если он не может (не хочет) лично присутствовать в суде (глава 5 ГПК РФ).

Согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации процессуальные истцы вправе обратиться в суд в защиту прав и законных интересов конкретного потребителя (группы потребителей) только при наличии их соответствующей просьбы (просьб), выраженной в жалобе (жалобах), поданной (поданных) в письменной форме (пункт 21 постановления Пленума ВС РФ № 17).

Способы защиты прав потребителей при реализации указанных полномочий могут использоваться процессуальными истцами без каких-либо ограничений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о защите прав потребителей.

Кроме того, процессуальные истцы вправе осуществлять защиту законных интересов неопределенного круга потребителей на основании взаимосвязанных положений части 1 статьи 46 ГПК РФ и статьи 46 Закона «О защите прав потребителей».

Защита законных интересов неопределенного круга потребителей представляет собой особый институт, имеющий целью защиту общественных интересов, потребителей как категории субъектов права (то есть занимает промежуточное положение между защитой частного права в рамках гражданских правоотношений и публично-административными правоотношениями). В этой связи защита прав (законных интересов) неопределенного круга потребителей имеет особый, самостоятельный механизм реализации.

В отличие от защиты прав конкретных потребителей, использующей достаточно широкий спектр предусмотренных законом способов защиты права, защита прав (законных интересов) неопределенного круга потребителей может осуществляться лишь посредством единственного специального способа защиты права в виде иска о прекращении противоправных действий изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) в отношении неопределенного круга потребителей (статья 46 Закона «О защите прав потребителей»). Причем по смыслу данного способа защиты прав потребителей его применение не может быть связано с имущественными требованиями, на что обращает внимание судов Верховный Суд Российской Федерации (пункт 20 постановления Пленума ВС РФ № 17).

Согласно нормам статьи 46 Закона «О защите прав потребителей» вступившее в законную силу решение суда о признании действий изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпри-

нимателя, импортера) противоправными в отношении неопределенного круга потребителей имеет преюдициальную силу (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).

При удовлетворении такого иска 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 установленного статьей 46 Закона «О защите прав потребителей», вынесение вердикта о публикации решения такого рода является обязанностью суда, осуществляемой по правилам гражданского процессуального законодательства (статья 206 ГПК РФ). При этом процессуальные истцы на общих основаниях вправе ходатайствовать о форме конкретной реализации соответствующих действий ответчика (часть 1 статьи 35, статья 166 ГПК РФ).

С учетом общественной значимости института защиты прав и законных интересов неопределенного круга потребителей статья 46 Закона «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).

Остальные процессуальные аспекты защиты прав (законных интересов) неопределенного круга потребителей аналогичны защите прав конкретных потребителей (группы потребителей) за отдельными исключениями, в частности, в виде неприменения к данным искам правила об альтернативной подсудности (в соответствии с пунктом 25 постановления Пленума ВС РФ № 17 заявления процессуальных истцов о защите прав неопределенного круга потребителей рассматриваются судом с соблюдением общих правил подсудности, предусмотренных статьей 28 ГПК РФ, то есть по месту нахождения ответчика).

Дача заключений по гражданским делам о защите прав потребителей на основании взаимосвязанных положений статьи 47 ГПК РФ и пункта 5 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей» представляет собой особый, наиболее перспективный с точки зрения ресурсной эффективности и поэтому самый распространенный вид участия Роспотребнадзора (его территориальных органов) как уполномоченного федерального органа исполнительной власти в судебной защите потребителей (пункт 27 постановления Пленума ВС РФ № 17).

В соответствии с положениями части 1 статьи 47 ГПК РФ Роспотребнадзор (его территориальные органы) до принятия решения судом первой инстанции вправе вступить в дело по своей инициативе или по инициативе лиц, участвующих в деле, для дачи заключения по делу, имея в виду функции, реализуемые им в соответствии с нормами статьи 40 Закона «О защите прав потребителей», направленные на защиту прав и законных интересов потребителей.

Отказ суда во вступлении в процесс, с учетом особенностей правоприменения части 1 статьи 47 ГПК РФ, которая не предусматривает вариативности действий суда по вопросу участия полномочного государственного органа в деле для дачи заключения, может дать дополнительное основание для отмены решения (в случае его вынесе-

ния не в пользу потребителя) по основаниям, предусмотренным взаимосвязанными положениями пункта 4 части 1 статьи 362 и части 1 статьи 364 ГПК РФ.

Кроме того, в соответствии с положениями части 2 статьи 47 ГПК РФ суд по общему правилу может по своей инициативе привлечь к участию в деле государственный орган или орган местного самоуправления для достижения целей, указанных в части 1 статьи 47 ГПК РФ, в случаях, предусмотренных федеральным законом, и в иных необходимых случаях.

В настоящее время, помимо пункта 5 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей», единственный случай участия органа государственного надзора в гражданском деле для дачи заключения предусмотрен положениями части 9 статьи 27 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи», согласно которой Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор), его территориальные органы могут быть привлечены судом к участию в деле либо вправе вступать в дело по своей инициативе для дачи заключения, но только по иску о возмещении вреда, причиненного вследствие нарушений обязательных требований. Однако сведения о правоприменении таких полномочий Роскомнадзором отсутствуют.

Процессуальный статус органа, дающего заключение по гражданскому делу в целях реализации возложенных на него функций, неравнозначен процессуальному статусу третьего лица (статьи 42, 43 ГПК РФ), а также специалиста или эксперта (статьи 34, 35 и другими статьями ГПК РФ).

Роспотребнадзор (его территориальный орган) как полномочный орган, дающий заключение по гражданскому делу в целях защиты прав потребителей, признается лицом, участвующим в деле (статья 34 ГПК РФ), наделенным соответствующими процессуальными правами (статья 35 ГПК РФ).

Порядок участия такого органа в судебном процессе регулируется нормами статьи 189 ГПК РФ: после исследования всех доказательств суд предоставляет слово для дачи заключения соответствующему представителю. После дачи заключения другие лица, участвующие в деле, могут задать лицу, давшему заключение, вопросы в целях разъяснения и/или дополнения заключения.

В статье 189 ГПК РФ прямо не оговорено, в какой форме заключение государственного органа должно быть дано в суде, хотя по смыслу и с учетом буквального содержания данной нормы такое заключение представляет собой судебную речь, которая, однако, может быть изложена и приобщена к гражданскому делу в письменном виде (пункт 27 постановления Пленума ВС РФ № 17).

Целью участия в гражданском процессе государственного органа, дающего заключение по делу, является осуществление возложенных на него государством функций и полномочий, что прямо оговорено в статье 47 ГПК РФ. Будучи юридически заинтересованным в исходе дела в целях реализации возложенных на него задач, Роспотребнадзор (его территориальные органы) как уполномоченный государственный орган в области защиты прав потребителей в своем заключении должен касаться не только отдельных фактов, но и существа спора в целом (в отличие от юридически незаинтересованного в исходе дела эксперта). В этой связи в заключении Роспотребнадзора (его территориальных органов), в компетенцию которого, по сути, входит охрана (защита) определенной группы общественных отношений, конкретный судебный спор должен оцениваться не только с позиции интересов сторон, но и с позиции государственного интереса, заключающегося в обеспечении гарантированного уровня защиты потребителя как изначально слабой стороны в соответствующем обязательственном правоотношении.

Таким образом, поскольку одним из способов осуществления правозащитной функции государства является участие полномочных государственных органов, к числу которых относится Роспотребнадзор (его территориальные органы), в гражданском процессе для защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интере-

сов других лиц по их просьбе либо нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, совокупность имеющихся у Роспотребнадзора и его территориальных органов полномочий, связанных с различными видами (формами) участия в судебной защите потребителей, представляет собой важнейший гражданский процессуальный институт. При этом государственно-правовой характер заинтересованности в исходе соответствующих дел диктуется публичностью решаемых Роспотребнадзором системных задач и реализуемых функций в сфере защиты прав потребителей.

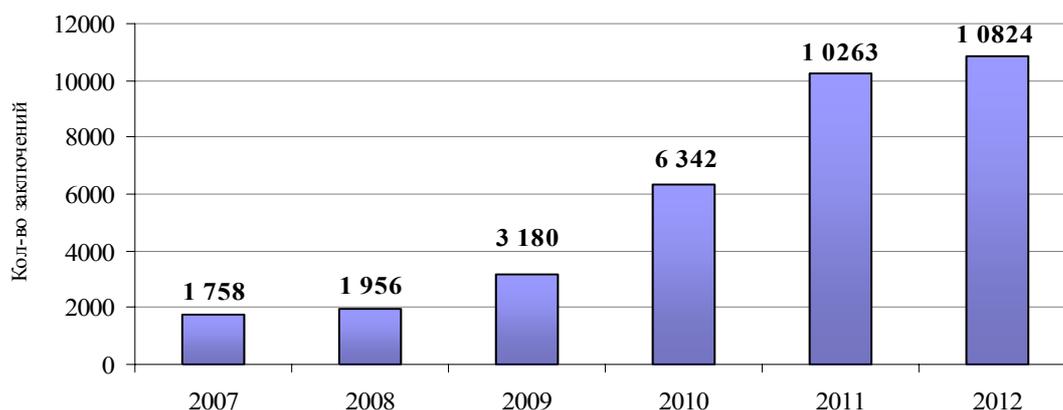
Поэтому, учитывая то особое место, которое в целом отведено судебной системе в деле обеспечения защиты прав потребителей, Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека неоднократно указывалось на значение правоприменительной практики, формируемой Управлениями Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации посредством реализации соответствующих полномочий.

В этой связи показательна общая положительная динамика участия территориальных органов Роспотребнадзора в судебной защите потребителей практически по всем направлениям данной работы.

По-прежнему наиболее распространенной ее формой является вступление территориального органа Роспотребнадзора в судебный процесс для дачи заключения по делу в целях защиты прав потребителей.

Несмотря на то, что заключение по делу для суда не носит обязательный характер, а само оно не относится к доказательствам по делу (статья 55 ГПК РФ), в связи с чем к нему не применимы положения статьи 67 ГПК РФ об оценке доказательств, судебная практика показывает, что заключения Роспотребнадзора (его территориальных органов) часто имеют определяющий характер для положительного разрешения по существу гражданских споров в сфере потребительских правоотношений (в том случае если суд не соглашается с заключением государственного органа, он должен мотивировать свое несогласие в решении).

Всего в 2012 г., так же как и в 2011 г., были даны более 10 тыс. таких заключений, что значительно превысило аналогичный показатель периода 2007—2010 гг. (рис. 4.1).



**Рис. 4.1.** Динамика общего числа заключений, данных в судах территориальными органами Роспотребнадзора в целях защиты прав потребителей

Стабильный рост данного показателя связан как с последовательно проводимой Роспотребнадзором работой по информированию населения о своих процессуальных возможностях при разрешении судебными органами гражданских дел о защите прав потребителей, так и с ответственным и профессиональным подходом целого ряда территориальных органов Роспотребнадзора к выполнению конкретных указаний центрального аппарата Роспотребнадзора на этот счет.

В разрезе субъектов Российской Федерации рассматриваемый показатель существенно различается. При этом дифференциация территориальных органов Роспотребнадзора по степени участия в судебной защите потребителей в качестве государственного органа, дающего заключение по делу, сохраняется (табл. 4.1).

Таблица 4.1

**Количество заключений, данных в судах отдельными территориальными органами Роспотребнадзора в целях защиты прав потребителей**

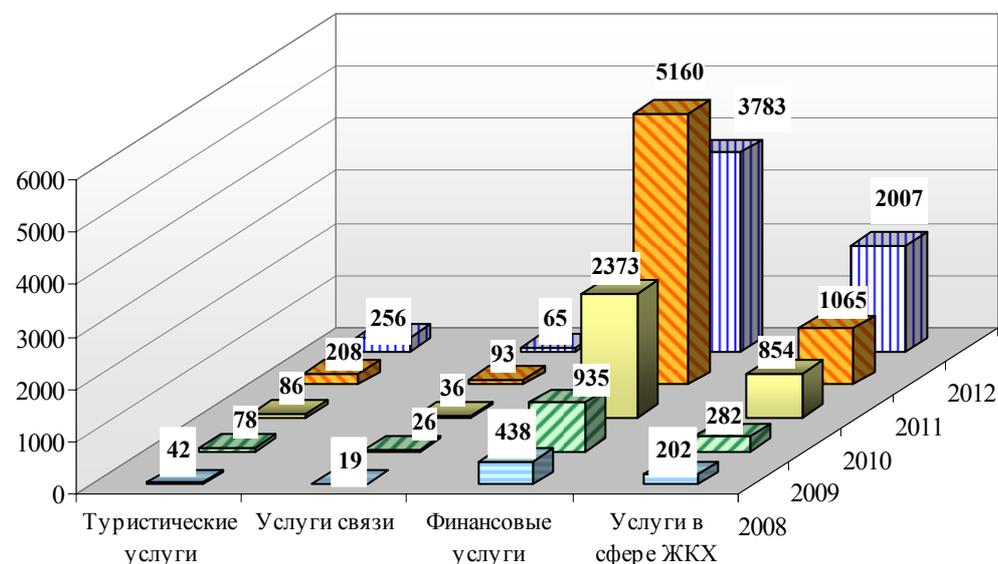
№ п/п	Субъект Российской Федерации	Дано заключений в судах	Доля от общего показателя по России, %
1	Новгородская область	1 098	10,1
2	Нижегородская область	506	4,7
3	Республика Татарстан	489	4,5
4	Омская область	416	3,8
5	Ямало-Ненецкий автономный округ	397	3,7
6	Курганская область	338	3,1
7	Алтайский край	323	3,0
8	Белгородская область	291	2,7
9	Липецкая область	287	2,7
10	Новосибирская область	255	2,4
11	Красноярский край	251	2,3
12	Санкт-Петербург	251	2,3
<b>Всего по Российской Федерации</b>		<b>10 824</b>	<b>100,0</b>
<b>Средний показатель по Российской Федерации – 132 заключения</b>			

В структуре заключений в 2012 г. в абсолютном выражении преобладали (так же как и в 2011 г.) заключения по делам в защиту прав потребителей финансовых услуг (рис. 4.2).



**Рис. 4.2.** Распределение общего числа заключений, данных в судах территориальными органами Роспотребнадзора в целях защиты прав потребителей, по различным сферам потребительских правоотношений

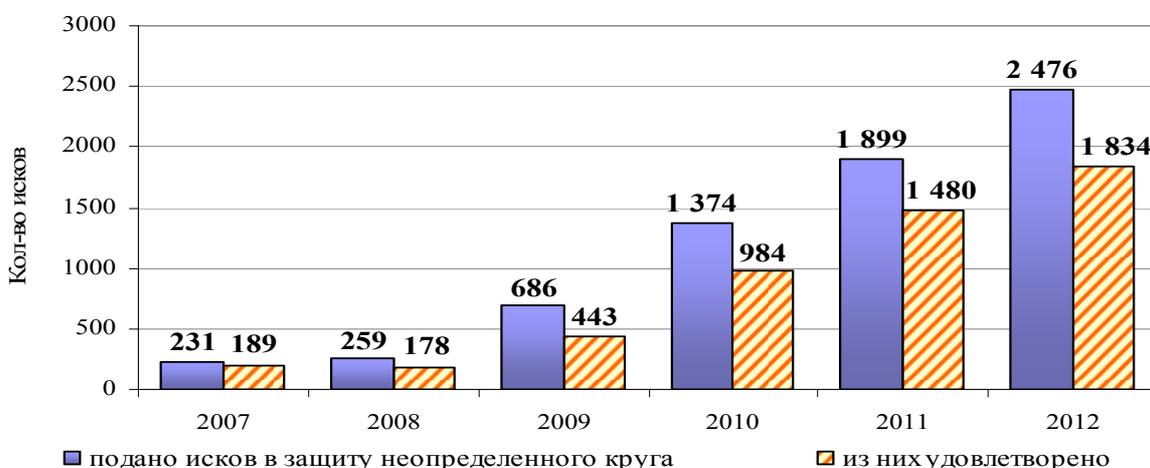
Однако если в 2011 г. число заключений по делам о защите прав потребителей финансовых услуг явно превалировало (в силу объективной большей востребованности со стороны потребителей) и занимало долю в 50,3 % от их общего числа, то в 2012 г. этот показатель снизился до 35,0 %. В то же время почти пятая часть всех заключений в отчетном году пришлось на дела в защиту прав потребителей жилищно-коммунальных услуг, абсолютный показатель которых вырос почти в 2 раза с 1 065 заключений, данных в 2011 г., до 2 007 заключений, данных в 2012 г. (рис. 4.3).



**Рис. 4.3.** Динамика изменения роста числа заключений, данных в судах территориальными органами Роспотребнадзора в целях защиты прав потребителей, в разрезе отдельных сфер потребительских правоотношений

С каждым годом все больше исков подается территориальными органами Роспотребнадзора в защиту прав и законных интересов неопределенного круга потребителей (за последние пять лет показатель вырос в 10 раз).

Всего в 2012 г. в суды были в общей сложности направлены 2 476 таких исков (1 834 удовлетворено), что на 30,4 % больше, чем в 2011 г., при среднем показателе 30 исков на один субъект Российской Федерации (рис. 4.4, табл. 4.2).



**Рис. 4.4.** Динамика участия территориальных органов Роспотребнадзора в судебной защите неопределенного круга потребителей

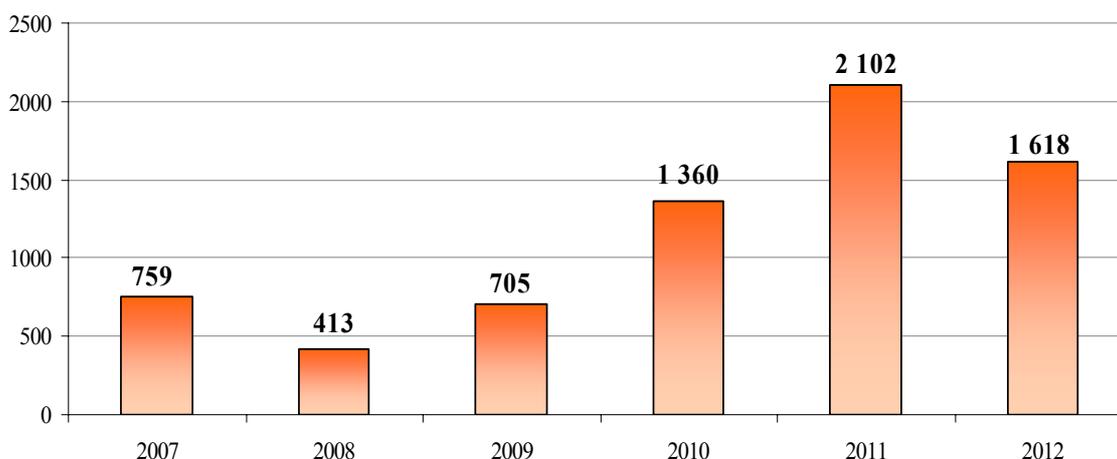
Таблица 4.2

**Количество исков в защиту неопределенного круга потребителей, поданных в суд отдельными территориальными органами Роспотребнадзора**

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Подано исков в суд в целях защиты прав и законных интересов неопределенного круга потребителей	Доля от общего показателя по России, %
1	Краснодарский край	252	10,2
2	Ростовская область	185	7,5
3	Алтайский край	143	5,8
4	Челябинская область	140	5,7
5	Курганская область	102	4,1
6	Республика Башкортостан	91	3,7
7	Московская область	80	3,2
8	Красноярский край	79	3,2
9	Саратовская область	78	3,2
10	Пермский край	73	3,0
11	Белгородская область	65	2,6
<b>Всего по Российской Федерации</b>		<b>2 476</b>	<b>100,0</b>
<b>Средний показатель по Российской Федерации – 30 исков</b>			

Как в 2012 г., так и в 2011 г. в структуре исков данной категории каждый четвертый касался сферы жилищно-коммунального хозяйства, число которых возросло с 505 до 632 (рост на 25 %).

Несмотря на определенное снижение (на 23 %) числа исков в защиту конкретных потребителей, подготовленных и направленных в суды территориальными органами Роспотребнадзора в 2012 г., многие из которых последовательно уделяют данному направлению работы повышенное внимание, их общее число за последние три года суммарно составило более пяти тысяч (рис. 4.5, табл. 4.3).



**Рис. 4.5.** Динамика общего числа исков, поданных в суд территориальными органами Роспотребнадзора в целях защиты прав конкретных потребителей

Таблица 4.3

**Количество исков в защиту конкретных потребителей, поданных в суд  
отдельными территориальными органами Роспотребнадзора**

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Подано исков в суд в целях защиты прав конкретных потребителей	Доля от общего показателя по России, %
1	Республика Саха (Якутия)	253	15,6
2	Республика Бурятия	153	9,5
3	Республика Тыва	152	9,4
4	Курганская область	152	9,4
5	Пермский край	110	6,8
6	Ямало-Ненецкий автономный округ	87	5,4
7	Омская область	61	3,8
8	Иркутская область	60	3,7
9	Тульская область	58	3,6
10	Оренбургская область	43	2,7
11	Краснодарский край	35	2,2
12	Саратовская область	33	2,0
<b>Всего по Российской Федерации</b>		<b>1 618</b>	<b>100,0</b>
<b>Средний показатель по Российской Федерации – 18 исков</b>			

Подтверждением эффективности данной формы участия в судебной защите потребителей может служить то, что из 1 618 поданных в 2012 г. исков 1 337 были рассмотрены, из которых 1 271 (или 95,1 %) – удовлетворены (в том числе частично). Сумма присужденных потребителям денежных средств составила 56 824,6 тыс. руб., в том числе в качестве компенсации морального вреда – 5 146,6 тыс. руб., что превышает те же показатели 2011 г. на 41,5 и 83,2 % соответственно.

Общая же сумма денежных средств, включая компенсацию морального вреда, присужденных судами потребителям по делам с участием территориальных органов Роспотребнадзора в качестве процессуального истца и государственного органа, дающего заключение по делу, в 2012 г. в целом составила 322 687 тыс. руб., превысив данный показатель за 2011 г. (304 979 тыс. руб.) на 5,8 %. При этом увеличение общего размера компенсации морального вреда составило 32,9 % (19 562,8 тыс. руб. в 2012 г. сравнительно с 14 717,9 тыс. руб. в 2011 г.).

Существенную помощь потребителям в защите их прав в судебном порядке оказывали и общественные потребительские организации (табл. 4.4).

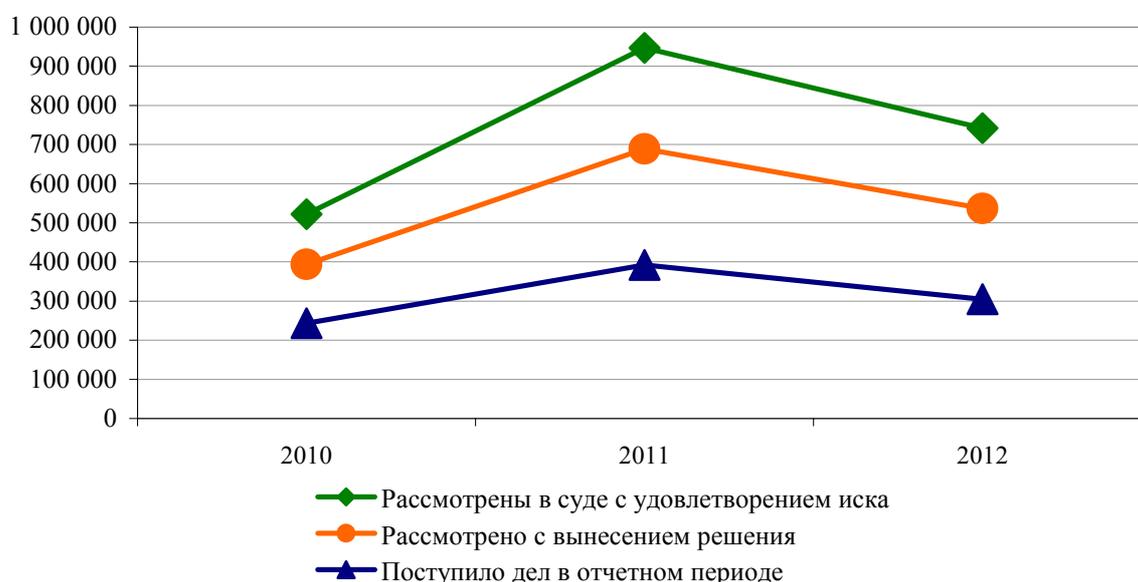
Однако в любом случае степень участия в судебной защите потребительских прав граждан полномочного органа государственной власти, так же как и общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов), во многом зависит от активности в отстаивании собственных прав самих потребителей.

Между тем, по данным Союза потребителей Российской Федерации (далее – СП РФ), если на протяжении довольно длительного периода (с 1995 по 2009 гг.) доля граждан, готовых отстаивать свои потребительские права, последовательно возрастала (с 3 % в 1995 г. до 65 % в 2009 г.), то за последние 3 года она стала снижаться, составив в 2012 г. только 55 %.

**Результаты участия в судебной защите потребителей Союза потребителей  
Российской Федерации (по данным 44 организаций – членов СП РФ)**

Показатели	2012	2011
Составлено исковых заявлений в суд, всего	9 155	5 497
Количество дел с участием общественных организаций	2 928	2 629
Количество завершенных дел	2 467	2 017
в том числе в пользу истца	2 067	1 840
Перешло дел на следующий год	943	612
Исполнено судебных решений в пользу истца	845	1 108
Сумма возмещенного ущерба по обращениям потребителей всего, тысяч рублей	455 065	392 204
в том числе по решению суда, тысяч рублей	131 388	241 983
Сумма штрафов, взысканных судами в соответствии с пунктом 6 статьи 13 Закона «О защите прав потребителей», тысяч рублей	14 879	19 247
Перечислено денежных средств на расчетный счет организаций – членов СП РФ, тысяч рублей	7 804	6 307
Число дел в защиту неопределенного круга потребителей	1 115	964

Данное обстоятельство в определенной степени подтверждается общими показателями практики рассмотрения судами Российской Федерации гражданских дел, связанных с потребительскими правоотношениями, предоставленными Верховным Судом Российской Федерации (рис. 4.6).



**Рис. 4.6.** Динамика рассмотрения судами гражданских дел категории «защита прав потребителей» (в целом по Российской Федерации)

Так, если в 2011 г. количество поступивших в суды дел по сравнению с 2010 г. выросло на 61,2 %, то в 2012 г. оно снизилось на 22,3 %. Соответственно уменьшилось общее число рассмотренных дел (на 21,8 %) (табл. 4.5).

Таблица 4.5

**Результаты рассмотрения судами общей юрисдикции гражданских дел категории «защита прав потребителей» (по данным Верховного Суда Российской Федерации)**

Период	Поступило дел в отчетном периоде, всего	Рассмотрено с вынесением решения				Суммы, присужденные к взысканию по удовлетворенным искам, включая компенсацию морального вреда, тыс. руб.
		всего	Из них с удовлетворением исковых требований		Отказано в удовлетворении	
			всего	в т. ч. с вынесением судебного приказа		
2010 г.	243 241	150 631	127 973	3 684	22 658	12 786 524, 0
2011 г.	392 188	296 718	258 391	5 146	38 327	13 309 915,1
Динамика 2011 г. к 2010 г.	61,2 %	97 %	101,9 %	39,7 %	69,2 %	4,1 %
2012 г.	304 864	232 131	205 206	6 203	26 925	13 349 289,8
Динамика 2012 г. к 2010 г.	25,3 %	54,1 %	60,4 %	68,4 %	18,8 %	4,4 %
Динамика 2012 г. к 2011 г.	-22,3 %	-21,8 %	-20,6 %	20,5 %	-29,7 %	0,3 %

Однако при этом последовательно росла доля дел (из числа рассмотренных), завершившихся вынесением решения об удовлетворении исковых требований (то есть в пользу потребителей). Данный показатель в 2010 г. составлял 85,0 %, в 2011 г. – 87,1 %, в 2012 г. – 88,4 %. При этом общее количество таких решений в 2012 г. по сравнению с 2010 г. выросло на 60,4 %, превысив двести тысяч.

В результате, несмотря на произошедшее в отчетном году общее снижение рассмотренных органами судебной власти дел категории «защита прав потребителей», совокупный размер присужденных по удовлетворенным искам денежных средств, включая компенсацию морального вреда, составил почти 13,4 млрд руб. (прирост на 0,3 % к уровню 2011 г. и на 4,4 % к уровню 2010 г.). При этом средняя «цена» одного дела, завершившегося в 2012 г. удовлетворением исковых требований, составила 65 053 руб., что на 26,3 % больше, чем в 2011 г. (51 511 руб.).

Таким образом, особенностью правоприменения законодательства о защите прав потребителей в 2012 г. стала определенная трансформация количественных показателей участия органов судебной власти в обеспечении защиты потребителей в качественные, что является одним из факторов, призванных побуждать потребителей к более активному отстаиванию своих прав и интересов в судебных инстанциях, имея в виду, что повышение эффективности судебной защиты потребителей будет впредь базироваться в том числе на постановлении Пленума ВС РФ № 17.

## 5. Международное сотрудничество в области защиты прав потребителей

Эффективное функционирование Российской Федерации в качестве полноправного участника мирового рынка возможно только за счет совершенствования административно-правовых механизмов защиты прав потребителей, осуществляемое с учетом международной практики в сфере государственного регулирования в указанной сфере.

Основной акцент в данной работе делается на сохранение и дальнейшее развитие исторически сложившихся связей на постсоветском пространстве в рамках СНГ как платформы для многостороннего взаимодействия его участников практически во всех областях.

В государствах-участниках СНГ вопросы защиты прав потребителей являются неотъемлемым элементом государственной политики в системе общественных отношений, где созданы базисные правовые и организационные механизмы для действенной реализации социально-ответственной и значимой общественно-государственной функции.

Правовой основой международного взаимодействия в указанной сфере явилось подписанное в г. Москве 25 января 2000 г. «Соглашение об основных направлениях сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в области защиты прав потребителей» (далее – Соглашение в области защиты прав потребителей).

Целью указанного Соглашения в области защиты прав потребителей является создание правовых и организационных основ сотрудничества государств СНГ по проведению согласованной политики в области защиты прав потребителей, направленной на формирование равных условий для граждан государств-участников СНГ по защите их интересов от недобросовестной деятельности хозяйствующих субъектов, действующих на территориях государств-участников Соглашения в области защиты прав потребителей.

Несмотря на то что Соглашение в области защиты прав потребителей было подписано еще в 2000 г., практическая реализация его началась в 2009 г. Отправной точкой начала совместной работы по защите прав потребителей в рамках СНГ явилось проведение 15—16 октября 2009 г. Международной конференции «Актуальные вопросы обеспечения защиты прав потребителей в государствах-участниках СНГ в кризисный период» в г. Москве. Результатом указанной конференции явилось международное признание того факта, что уровень координации деятельности государств-участников СНГ по практической реализации Соглашения в области защиты прав потребителей не позволяет решить проблемы безопасности потребительских товаров и услуг, а также предотвратить доступ некачественной продукции на рынки государств-участников СНГ. Данное обстоятельство послужило основой для проведения работы по созданию самостоятельного органа отраслевого сотрудничества СНГ в области защиты прав потребителей.

В результате 19 мая 2011 г. Советом глав правительств СНГ было принято Решение о создании органа отраслевого сотрудничества СНГ в области защиты прав потребителей – Консультативного совета по защите прав потребителей государств-участников СНГ, председательство в котором с 2011 г. (по настоящее время) осуществляет Российская Федерация (в лице руководителя Роспотребнадзора Г. Г. Онищенко).

Основной задачей указанного органа отраслевого сотрудничества является формирование эффективной потребительской политики в государствах-участниках СНГ, включая современные аспекты организации деятельности государственных институтов

и общественных организаций в решении актуальных вопросов защиты прав потребителей в соответствии с международными нормами и стандартами.

В настоящее время основополагающим документом, нацеленным на поиск взаимоприемлемых решений всего спектра экономических проблем, является «Стратегия экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года», принятая решением Совета глав правительств СНГ 14 ноября 2008 г. в городе Кишиневе (далее – Стратегия экономического развития). Данный документ представляет собой систему согласованных государствами-участниками СНГ взглядов на общие цели, определяет приоритеты и перспективы дальнейшего социально-экономического развития до 2020 г. Это прежде всего торговля, топливно-энергетический и агропромышленный комплексы, транспорт, сфера инноваций. Конкретная реализация положений Стратегии экономического развития осуществляется в рамках планов, в которых отражаются качественные особенности каждого ее этапа.

В 2012 г. во исполнение комплекса мер, предусмотренных пунктом 1.6.6 Плана мероприятий по реализации второго этапа (2012—2015 гг.) Стратегии экономического развития, Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека как органом, представляющим председательствующее государство в Консультативном совете по защите прав потребителей государств-участников СНГ (далее – Совет), была организована масштабная работа.

Так, в рамках мероприятий, приуроченных к двадцатилетию со дня принятия Закона «О защите прав потребителей», а также во исполнение решений первого заседания Совета от 24 и 25 ноября 2011 г., Роспотребнадзором организована и проведена 5 и 6 апреля 2012 г. в городе Москве международная конференция «Актуальные аспекты реализации потребительских прав граждан, перспективы развития национальных систем защиты прав потребителей в современных условиях глобальной общественно-экономической интеграции».

В работе Международной конференции приняли участие члены Совета, представители государств-участников СНГ (Азербайджанской Республики, Республики Беларусь, Республики Молдова, Республики Казахстан, Украины), государств Евросоюза (Литовская Республика, Федеративная Республика Германия), а также Королевства Нидерландов, Монголии и представители международных организаций – Генерального директората по здравоохранению и защите потребителей Европейской Комиссии, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Международной федерации потребительских организаций (Consumers International – CI).

Особое внимание участниками конференции было уделено вопросам информирования и повышения потребительской грамотности граждан в целях обеспечения равных возможностей в этой сфере.

В 2012 г. были проведены два заседания Консультативного совета по защите прав потребителей государств-участников СНГ: 5 апреля 2012 г. в г. Москве (Российская Федерация) и 20—21 ноября 2012 г. в г. Минске (Республика Беларусь). На заседаниях Совета были рассмотрены актуальные вопросы в деле обеспечения и защиты прав потребителей, в числе которых выполнение Плана мероприятий по реализации второго этапа (2012—2015 гг.) Стратегии экономического развития, утвержденного решением Совета глав правительств СНГ от 18 октября 2011 г., актуальные проблемы организации взаимодействия государственных и общественных структур в деле защиты прав потребителей, организация взаимодействия с иными органами отраслевого сотрудничества СНГ.

В целях совершенствования координации совместных действий по обеспечению безопасности потребительских товаров и услуг, а также предотвращению доступа некачественной продукции на рынки государств СНГ был разработан и утвержден Регла-

мент Консультативного совета по защите прав потребителей государств-участников СНГ, также одобрен План работы Совета на период с 2012 по 2013 гг.

В рамках деятельности Совета организован постоянный обмен информационно-справочными данными и материалами о проводимых в государствах-участниках СНГ организационных мероприятиях, связанных с защитой прав потребителей, в том числе о законодательном обеспечении соответствующей деятельности государственных органов и общественных организаций.

Также в целях обеспечения безопасности потребительских товаров и услуг, в рамках работы Совета запланирована разработка программы совместных действий отраслевых органов по информированию и пропаганде среди граждан государств-участников СНГ актуальных вопросов защиты прав потребителей.

В рамках деятельности указанного органа отраслевого сотрудничества завершен первый этап изучения проблем государственного управления в сфере защиты прав потребителей на пространстве СНГ. Так, одним из результатов совместных решений, принятых Советом и направленных на гармонизацию нормативных правовых актов государств-участников СНГ в области защиты прав потребителей с учетом международных норм и стандартов, явилась подготовка информационно-аналитического обзора «Актуальные вопросы защиты прав потребителей в государствах-участниках СНГ» (далее – Обзор), который был рассмотрен 14 ноября 2012 г. на заседании Комиссии по экономическим вопросам при Экономическом совете СНГ, а затем получил одобрение на 57-м заседании Экономического совета СНГ, которое состоялось 14 декабря 2012 г. в г. Москве.

В указанном Обзоре представлен международный опыт в области защиты прав потребителей, законодательные акты, регламентирующие деятельность государственных органов в этой сфере в государствах-участниках СНГ.

Выводы и рекомендации, которые сформулированы в Обзоре, направлены на дальнейшее развитие указанной деятельности, совершенствование законодательных основ правового регулирования отношений с участием потребителей как на национальном, так и на межгосударственном уровнях.

Представленный в Обзоре опыт СНГ, а также результаты внедрения в практическую деятельность рекомендаций и выводов, может явиться весомым вкладом в основной международный акт «Руководящие принципы для защиты интересов потребителей», принятые Организацией Объединенных Наций (ООН) в 1985 г. Резолюцией 39/248, работа по дополнению которых в настоящее время проводится в рамках деятельности Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД).

В рамках реализации представленных в Обзоре рекомендаций, связанных с гармонизацией нормативно-правовых актов государств-участников СНГ в области защиты прав потребителей, Советом проводится работа по созданию «Модельной концепции по обеспечению эффективного функционирования системы защиты прав потребителей в государствах-участниках СНГ» – унифицированного документа, призванного заложить необходимый минимум гарантий защиты соответствующих интересов граждан, включающего современные аспекты организации деятельности государственных институтов и общественных организаций в решении актуальных вопросов защиты прав потребителей в соответствии с международными нормами и стандартами.

Кроме того, в целях развития дальнейшего международного взаимодействия по вопросам обеспечения экономического благополучия граждан, а также защиты их прав как потребителей 17 декабря 2012 г. председателем Совета, руководителем Роспотребнадзора Г. Г. Онищенко и председателем Межгосударственного совета по антимонопольной политике (МСАП), руководителем Федеральной антимонопольной службы

(ФАС России) И. Ю. Артемьевым был подписан Меморандум о сотрудничестве между указанными органами отраслевого сотрудничества СНГ.

Целью подписанного Меморандума является укрепление сотрудничества по вопросам ведения, путем обмена необходимой информацией, организации совместного рассмотрения и разрешения проблем, которые представляют взаимный интерес, что будет способствовать созданию благоприятных условий для эффективного обеспечения прав и законных интересов потребителей на пространстве СНГ.

Международное сотрудничество по вопросам защиты прав потребителей осуществляется также за счет подписания в рамках компетенции соответствующих соглашений непосредственно между государственными органами государств. Так, в 2012 г. был подписан Меморандум о сотрудничестве в области защиты прав потребителей между Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Государственной инспекцией Украины по вопросам защиты прав потребителей, что явилось результатом исполнения решений, принятых на IX заседании Комитета по вопросам экономического сотрудничества Российско-Украинской международной комиссии, состоявшемся 27 июня 2012 г. в г. Киеве.

Сохраняющиеся объективные основы для дальнейшего сближения и экономической интеграции государств-участников СНГ определяют приоритет и актуальность развития их сотрудничества в области защиты прав потребителей.

Для формирования цивилизованного рынка в рамках СНГ в настоящее время целесообразным является осуществление мер по совершенствованию административно-правовых процедур и способов защиты потребителей.

Со стороны уполномоченных государственных органов и участников гражданского оборота должны приниматься меры по недопущению на потребительский рынок продукции иностранных производителей, не соответствующей обязательным требованиям; по предотвращению производства и реализации на территории СНГ контрафактной и фальсифицированной продукции, а также предоставлению услуг, которые являются некачественными и небезопасными для жизни и здоровья потребителей.

В то же время проведенный анализ показал, что используемые уполномоченными органами средства и методы работы только в рамках национальных законодательств не всегда бывают адекватными реальным потребностям защиты потребительских прав граждан в современных условиях происходящих интеграционных процессов в мире.

Перед государствами-участниками СНГ стоят современные вызовы, связанные с выработкой новых механизмов по защите прав потребителей, призванные решать прикладные задачи в конкретных сферах потребительских правоотношений, имеющие все большую актуальность (финансовые, коммунальные услуги, международный туризм, услуги перевозки пассажиров и тому подобное), законодательное закрепление которых позволит существенно повысить уровень и качество жизни граждан государств-участников СНГ.

Ключевыми моментами в данной работе должны явиться:

1. Дальнейшая гармонизация национального законодательства государств-участников СНГ, анализ которого показал, что уровень его развития в разных странах Содружества пока различен. В некоторых государствах-участниках СНГ назрела реальная необходимость пересмотра и актуализации отдельных норм законодательства с учетом лучших мировых практик и опыта стран-партнеров по СНГ.

Решение данной задачи может быть осуществлено посредством разработки и принятия «Модельной концепции по обеспечению эффективного функционирования системы защиты прав потребителей в государствах-участниках СНГ».

2. Выработка согласованных подходов и координация совместной деятельности при рассмотрении нарушений закона о защите прав потребителей, прежде всего на со-

циально значимых рынках, как на внутренних, так и трансграничных в пределах государств-участников СНГ.

Для достижения поставленной цели необходимо рассмотреть возможность создания и определить порядок функционирования коммуникативной сети по оперативному обмену информацией о фактах выявления небезопасных для потребителей товаров (работ, услуг) на пространстве СНГ либо нарушений прав потребителей со стороны хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность на территории СНГ.

Кроме того, первоочередной задачей для государственных уполномоченных органов СНГ является определение общих подходов к досудебному (претензионному) порядку урегулирования межгосударственных споров с участием потребителей.

3. Строительство цивилизованного общества предполагает создание полноценного комплекса правовой и организационной защиты, важнейшей частью которого должна стать целенаправленная информационная политика по защите потребительских прав граждан, направленная, в том числе, на противостояние контрафактной и фальсифицированной продукции и развитию ответственного потребительского сознания.

Формирование общественного мнения, уважающего права как производителей, так и потребителей, послужит прогрессу гражданского общества, сформирует цивилизованный моральный климат в обществе, что в свою очередь приведет к росту экономики.

Важное место в указанной работе должно быть отведено анализу активизации общественного сознания в таких вопросах, как роль общественных организаций и средств массовой информации в стимулировании ответственного потребления, повышение эффективности взаимодействия средств массовой информации, государственных органов, общественных организаций, всех заинтересованных лиц по созданию цивилизованного рынка.

4. Организация комплексного подхода к дальнейшему развитию эффективной политики в сфере защиты прав потребителей и обеспечению экономического благополучия граждан на пространстве Содружества за счет внедрения практики применения законодательства, регулирующего правоотношения в указанной сфере во взаимодействии с иными межгосударственными отраслевыми органами СНГ.

В то же время глобальные интеграционные процессы, происходящие в мировой экономике, ставят перед Россией новые задачи.

Так, в 2010 г. был начат поступательный переговорный процесс на пути интеграции России в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по вопросам защиты прав потребителей.

Опыт Российской Федерации по построению национальной системы защиты прав потребителей, её законодательных и организационно-правовых аспектов, перспектив и основных направлений развития представляет большой интерес для международной экономической организации и регулярно представляется Роспотребнадзором на заседаниях Комитета ОЭСР по потребительской политике (ССР):

– 8 ноября 2010 г. в штаб-квартире ОЭСР в Париже, на 80-м заседании Комитета ОЭСР по потребительской политике;

– 15—16 октября 2012 г. в рамках работы 84-го заседания Комитета ОЭСР по потребительской политике.

Правовую основу взаимоотношений Российской Федерации и Европейского союза составляет «Соглашение о партнерстве и сотрудничестве», подписанное в 1994 г. и вступившее в силу 1 декабря 1997 г. На основе этого Соглашения разработан механизм взаимодействия, который включает в себя Совет и Комитет сотрудничества, в рамках которых определяются основные направления и программы сотрудничества, а также порядок их реализации.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве также предусматривает сближение и гармонизацию законодательства России с законодательством Европейского союза практически во всех сферах общественной жизни.

В целях обеспечения реализации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, а также «Дорожной карты» по формированию Общего экономического пространства, утвержденной в мае 2005 г. на Саммите Российская Федерация – Европейский союз, проходившем в г. Москве, в 2012 г. была проведена большая подготовительная работа по установлению принципов, целей и структур диалога России и Евросоюза в сфере защиты прав потребителей. В целях достижения поставленной цели предполагается совместное участие Роспотребнадзора и Генерального директората по здравоохранению и защите потребителей Европейской комиссии (DG SANCO) в работе по формированию общего курса в отношении правовых решений, согласованных интеграционных процедур и мероприятий в деле защиты прав потребителей.<sup>54</sup>

Современная конструкция Евросоюза позволяет говорить о новом экономическом объединении, в котором инициируется создание уникальной наднациональной системы защиты прав потребителей, опирающейся на принципы верховенства права. Структура указанной системы должна выстраиваться из норм материального права, устанавливающих административно-правовой статус субъектов потребительских правоотношений, норм процессуального права, регламентирующего процедуры обеспечения, защиты и восстановления нарушенных потребительских прав граждан, а также полномочий властных структур для обеспечения реализации указанных правовых норм.

Современные экономические, политические и правовые реформы, проводимые государствами, основываются на опыте современного европейского права, которое опирается на богатые традиции западноевропейских стран.

Таким образом, нормы международного права и международных договоров, в которых принимает участие Российская Федерация, создают предпосылки для углубления интеграционных процессов, расширения сферы взаимодействия и сотрудничества государств-участников в рамках выработки новых программ и правовых механизмов, направленных на обеспечение деятельности создаваемых органов отраслевого сотрудничества.

В то же время в указанном направлении существует множество неразрешенных проблем, таких как отсутствие системности международных соглашений.

Кроме того, основывая построение государственной системы защиты прав потребителей на базе «Руководящих принципов для защиты интересов потребителей», принятых Организацией Объединенных Наций (ООН) в 1985 г. Резолюцией 39/248, мировое сообщество оказывается в условиях, когда национальные законодательства и институты по защите прав потребителей не предусматривают наличия механизмов и процедур внесудебного восстановления прав потребителей одной страны, нарушенных действиями или бездействием хозяйствующих субъектов другой страны, в том числе явившихся последствиями нарушения продовольственной безопасности.

Указанное обстоятельство требует пересмотра существующего документа, исключительно с учетом опыта в области защиты прав и законных интересов потребителей различных экономических сообществ, и в первую очередь – СНГ.

Стремительное развитие производства все более новых видов товаров, в том числе и продовольственных, которые реализуются посредством новых видов торговли,

---

<sup>54</sup> Административный меморандум о взаимопонимании между Роспотребнадзором и Генеральным директоратом по здравоохранению и защите потребителей Европейской комиссии, устанавливающий принципы, цели и структуру диалога в сфере защиты прав потребителей, подписан 22 марта 2013 г. в г. Москве в рамках встречи Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева с Председателем Европейской Комиссии Ж. М. Баррозу.

несет в себе потенциальную угрозу для благополучия и продовольственной, и потребительской безопасности, что требует постоянной модернизации государственного контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов, осуществляющих трансграничную торговлю.

В условиях деятельности на мировом рынке это становится существенным препятствием для взаимодействия и нетерпимым ограничением потребительских прав.

В связи с чем одним из вопросов, требующих тщательного изучения и принятия безотлагательных мер реагирования, является необходимость формирования правовой базы по обеспечению продовольственной безопасности и защите потребительских прав граждан на межнациональном уровне.

Разработка как на национальном, так и на межнациональном уровнях мер административного воздействия и ответственности за нарушения прав потребителей, в том числе связанных с деятельностью хозяйствующих субъектов по перемещению товаров через границу является важнейшим инструментом защиты потребительских прав граждан.

Эти и другие вопросы являются основополагающими в программе предстоящего в 2013 г. председательства России в «Группе двадцати» (G20) – ведущем форуме международного сотрудничества по наиболее важным аспектам международной экономической и финансовой повестки дня.

Основными целями и задачами председательства в G20 Россия определила для себя выработку общих подходов:

- по координации политики между членами G20 с целью достижения глобальной экономической стабильности и устойчивого роста;
- по продвижению финансового регулирования, которое бы снижало риски и предотвращало будущие финансовые кризисы;
- по созданию новой международной финансовой архитектуры.

Для стимулирования экономического роста необходимо не только развивать инфраструктуру, торговлю и продвигать финансовое регулирование, но и расширять доступ населения к базовым благам. В этой связи одним из приоритетов председательства Российской Федерации в G20 является содействие расширению доступа населения к финансовым услугам с особым акцентом на повышение финансовой грамотности и построение эффективных систем защиты прав потребителей финансовых услуг.

В связи с чем Роспотребнадзором в 2012 г. начата практическая реализация масштабного Проекта Минфина России и МБРР (при участии Всемирного банка) «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации», целью которого является повышение финансовой грамотности российских граждан, в первую очередь учащихся школ, профессиональных и высших учебных заведений, а также взрослого населения с низким и средним уровнями доходов, содействие формированию у российских граждан разумного финансового поведения, обоснованных решений и ответственного отношения к личным финансам, а также повышение эффективности защиты прав потребителей финансовых услуг.

Одним из центральных мероприятий в данном контексте станет организуемая Минфином России при участии Роспотребнадзора, Всемирного банка и ОЭСР конференция «Расширение возможностей потребителей финансовых услуг через повышение уровня финансовой грамотности и эффективности систем защиты прав потребителей», которая состоится в Москве в июне 2013 г.

## Выводы и предложения

Общие результаты федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей за 2012 г. свидетельствуют о том, что сложившееся нормативно-правовое регулирование отношений с участием потребителей в Российской Федерации, а также содержание закрепленных нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, ее территориальных органов и должностных лиц в целом позволяют гарантировать потребителям достаточно высокий уровень защиты их прав и интересов в гражданско-правовом (досудебном), административном и судебном порядке, в том числе в рамках реализации Роспотребнадзором государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.<sup>55</sup>

Национальное законодательство Российской Федерации о защите прав потребителей достаточно позитивно воспринимается и оценивается авторитетными международными институтами, традиционно уделяющими данному вопросу большое внимание. Неслучайно, что уже на одном из первых этапов интеграции России в открытую международную торговую систему, защита прав потребителей в качестве самостоятельной отрасли права была названа в числе приоритетных направлений сближения законодательства с целью достижения совместимости политики в области защиты потребителей в «Соглашении о партнерстве и сотрудничестве, учреждающем партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны», подписанном на острове Корфу 24 июня 1994 г.<sup>56</sup>

Тем не менее, несмотря на объективное наличие последовательно формировавшихся на протяжении 1992—2012 гг. системообразующих начал в области правового регулирования потребительских правоотношений, на практике все еще встречается и несогласованность федеральных законов по отношению друг к другу, и игнорирование в процессе законотворчества приоритета ГК РФ в области гражданских правоотношений по вопросам, касающимся прав потребителей. При этом отсутствие четкой иерархической соподчиненности специальных норм права общегражданским среди прочего зачастую не дает возможности Роспотребнадзору и его территориальным органам действенно реагировать на поступающие в их адрес обращения граждан адекватными мерами по пресечению нарушений потребительских прав как конкретных заявителей, так и неопределенного круга потребителей.

В этой связи очевидно наличие целого ряда актуальных вопросов, так или иначе связанных с законодательными аспектами нормативно-правового регулирования гражданских отношений с участием потребителей, практическое разрешение которых, безусловно, послужило бы усилению государственных гарантий защиты прав потребителей в Российской Федерации. Поэтому особенно важным является принятие всесторонних мер по укреплению национальной системы защиты прав потребителей и совершенствованию законодательных основ ее функционирования, а также оказание государственной поддержки процессу повышения правовой и финансовой грамотности потребителей.

Применительно к отдельным секторам потребительского рынка очевидна необходимость повышения гарантированного уровня защиты прав потребителей и минимизации соответствующих рисков (для жизни, здоровья и имущества потребителей), в первую очередь в таких социально и экономически значимых областях гражданских право-

<sup>55</sup> См. отчет Счётной палаты Российской Федерации о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования средств федерального бюджета при реализации Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека государственных функций (полномочий) по осуществлению контроля в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг».

<sup>56</sup> Соглашение ратифицировано Федеральным законом от 25 ноября 1996 г. № 135-ФЗ.

отношений, как сфера предоставления финансовых и жилищно-коммунальных услуг, а также в сфере оборота потребительских товаров, особенно пищевых продуктов. При этом достижению этой цели в немалой степени способствовала бы, в том числе и выработка более эффективных надзорных форм и методов выявления и пресечения нарушений соответствующих обязательных требований со стороны хозяйствующих субъектов.

Так, поиск и определение возможностей и путей усиления защиты прав потребителей в сфере финансовых услуг, недостаточный уровень которой был одним из ключевых катализаторов финансового кризиса, вот уже несколько лет стабильно является предметом особого внимания для многих государств, включая Россию. При этом приоритетность этого направления в ближайшее время будет только усиливаться.

Тем самым еще раз подтверждается очевидный приоритет вопросов защиты прав потребителей в этом сегменте рынка в первую очередь для самих потребителей, так как доступ к получению безопасных, стабильных, «прозрачных», законных финансовых услуг в условиях глобализации и увеличивающейся трансграничности деятельности субъектов финансового рынка имеет важное значение независимо от того, в какой стране проживает гражданин-потребитель.

С учетом названных обстоятельств представляется очень важным, чтобы активно разрабатывавшиеся в последнее время проекты федеральных законов о потребительском кредитовании, внесудебном порядке взыскания просроченной задолженности (о деятельности так называемых «коллекторских агентств»), банкротстве физических лиц, финансовом омбудсмене и так далее в конечном итоге не привели к ухудшению достигнутого уровня правовой защищенности потребителей финансовых услуг и обеспечивали в случае их принятия эффективное и непротиворечивое правоприменение.

Опасения на этот счет не напрасны. Так, начиная с 2007 г., осуществляются регулярные попытки банковского лобби разработать и принять специальный закон, регулирующий отношения в сфере потребительского кредитования, однако суть многочисленных законопроектов на этот счет во всех случаях сводилась к минимизации защитных механизмов прав граждан как потребителей, установленных Законом «О защите прав потребителей», вплоть до полного вывода сферы отношений по предоставлению финансовых услуг гражданам из юрисдикции законодательства о защите прав потребителей. Прежде всего попытки направлены на нейтрализацию соответствующей нормы пункта 2 статьи 10 Закона «О защите прав потребителей», устанавливающей так называемое «правило трех информаций», согласно которому при предоставлении кредита потребителю своевременно должна предоставляться информация в абсолютных суммах в национальной валюте о размере кредита, полной сумме, подлежащей выплате потребителем по кредитному договору, и графике погашения этой суммы.

В 2012 г. Правительство Российской Федерации в лице Минфина России, владея складывающейся неблагоприятной ситуацией в мировой экономике и в полной мере отдавая себе отчет об ответственности за стабильность российской финансовой системы и поддержание достигнутого уровня социального благополучия населения, фактически приняло решение о дополнительной проработке вопроса о необходимости принятия подобного закона, включая вопрос о легализации «коллекторов» (одновременно Роспотребнадзор, основываясь на положениях статей 1 и 39.1 Закона «О защите прав потребителей», не раз предлагал решить все возникающие в этой связи вопросы посредством принятия правил потребительского кредитования граждан, утверждаемых постановлением Правительства Российской Федерации).

При этом применительно к последнему вопросу, не оспаривая и не опровергая в целом соответствующие диспозиции главы 24 ГК РФ, закрепляющие общие принципы и правила правового регулирования гражданских отношений, связанных с переменной лица в обязательстве, изначально сформулированные безотносительно к существу конкретных обязательств и по этой причине не учитывающие особенности правоотношений сторон по кредитному договору и сопутствующие данному обстоятельству факторы, Роспотребнадзор считает, что передача банком права требования долга с заемщика (тем

более при наличии спора о наличии долга между первоначальным кредитором и заемщиком) различным небанковским организациям и иным третьим лицам, а в первую очередь в качестве таковых сегодня выступают «коллекторские агентства», не основана на ныне действующих нормах права, и на данном этапе далеко не очевидна необходимость ее узаконивания в той форме, в какой это предлагается сделать.<sup>57</sup>

Параллельно с темой «совершенствования» правового регулирования отношений в сфере потребительского кредитования вне общих рамок законодательства о защите прав потребителей не прекращаются попытки изъять эти отношения из предмета федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей посредством передачи полномочий Роспотребнадзора, сумевшего наладить должный надзор за соблюдением потребительского законодательства на финансовом рынке, в ведение Центрального банка Российской Федерации (последняя по времени активность в этом направлении была проявлена в связи с возможным появлением в Российской Федерации финансового «мегарегулятора» в лице Банка России<sup>58</sup>). Однако сторонниками этой идеи явно не принимается во внимание то обстоятельство, что защита прав потребителей осуществляется судом, а орган, уполномоченный на осуществление федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, помимо полномочий по осуществлению проверок соблюдения обязательных требований в соответствующем сегменте рынка реализует целый спектр специальных правомочий, в том числе связанных с участием в судебной защите конкретных потребителей (группы потребителей, неопределенного круга потребителей) в качестве органа государственной власти – процессуального истца или государственного органа, дающего заключение по делу.

Очевидно, что Центральный банк Российской Федерации (чьи цели деятельности, надзорные и регулятивные функции, как бы они не расширялись, в любом случае должны соответствовать его особому статусу) не может исполнять полномочия органа государственной власти, защищающего частные и общественные интересы в судебном порядке. К тому же, законодательно закрепленный принцип независимости деятельности Банка России от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления<sup>59</sup> явно не согласуется с правилом, согласно которому взаимодействие соответствующих органов между собой и с общественными объединениями потребителей на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в контексте общности их целей и задач в вопросах защиты прав потребителей подразумевается.

В целях усиления возможностей защиты прав потребителей в административном порядке в КоАП РФ необходимо внести изменения в части определения дополнительных составов административных правонарушений, связанных с несоблюдением обязательных требований законодательства о защите прав потребителей, а также повышения размеров соответствующих штрафных санкций, как минимум, за нарушения, влекущие реальное причинение (угрозу причинения) вреда жизни, здоровью, имуществу потребителей в связи с производством и реализацией товаров (выполнением работ, оказанием услуг). При этом часть 2 статьи 14.1 КоАП РФ «Осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна)» целесообразно в силу реальной общественной опасности такой деятельности дополнить административными наказаниями в виде дисквалификации и административного приостановления деятельности на срок до девяноста суток. Одновременно следует исключить такой вид малоэффективного, применительно к нарушениям требований законодательства о защите прав потребителей, адми-

<sup>57</sup> См. проект Федерального закона № 136312-5 «О потребительском кредитовании».

<sup>58</sup> См. проект Федерального закона № 249469-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков)».

<sup>59</sup> См. статью 1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

нистративного наказания, как предупреждение из числа административных наказаний, предусмотренных положениями части 1 статьи 14.5 и части 1 статьи 14.8 КоАП РФ.

В ВК РФ в целях гармонизации его положений с нормами статей 1 и 39.1 Закона «О защите прав потребителей» должны быть закреплены полномочия по утверждению правил перевозки пассажиров, груза и багажа воздушным транспортом за Правительством Российской Федерации, а также положения об установлении дополнительных гарантий для пассажиров в случаях «неожиданного» банкротства авиакомпаний. При этом должен быть ускорен незавершенный в 2012 г. процесс принятия федерального закона о ратификации Монреальской конвенции («Конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок», подписанной в Монреале 28 мая 1999 г.).

В целях обеспечения и защиты прав потребителей в таком рискоёмком сегменте потребительского рынка, как туристическое обслуживание, необходимо обеспечить эффективную реализацию нововведений, внесенных Федеральным законом от 3 мая 2012 г. № 47-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», касающихся 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 туристам.

Решение этой задачи потребует большей активности в деятельности Минкультуры России как федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере туристской деятельности.<sup>60</sup>

Наделение Минкультуры России полномочиями по осуществлению государственного надзора<sup>61</sup> за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о туристской деятельности в части деятельности объединения туроператоров в сфере выездного туризма (административная ответственность за нарушение которых предусмотрена частью 3 статьи 14.51 КоАП РФ) прежде всего направлено на создание организационно-правовых основ, необходимых для обеспечения государственного надзора за функционированием нового, ранее не существовавшего института в сфере туризма<sup>62</sup>, созданного в целях оказания экстренной помощи туристам в соответствии с Законом «Об основах туристской деятельности».

В этой связи конструктивное взаимодействие между Минкультуры России и Роспотребнадзором как уполномоченным органом, осуществляющим федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, который применительно к туристской деятельности включает в себя туроператорскую и турагентскую деятельность, – необходимое условие для успешного решения общей задачи по повышению гарантированного уровня защиты прав российских потребителей туристских услуг в сфере выездного туризма.

Одновременно с этим должна быть повышена степень эффективности и оперативности принятия Федеральным агентством по туризму решений относительно включения или исключения из единого федерального реестра туроператоров и информирования об угрозе безопасности туристов (экскурсантов) в стране (месте) временного пребывания.

Целый ряд вопросов, на которые уже было указано в настоящем Докладе, требует их разрешения в рамках совершенствования правового регулирования отношений с

<sup>60</sup> См. п. 1 «Положения о Министерстве культуры Российской Федерации», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590.

<sup>61</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 25 января 2013 г. № 43 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма».

<sup>62</sup> Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2012 г. № 2130-р статус объединения туроператоров в сфере выездного туризма был присвоен ассоциации «Объединение туроператоров в сфере выездного туризма «ТУРПОМОЩЬ».

участием потребителей в сфере оказания услуг связи в целом и услуг подвижной связи в частности.

Так, норма о шестидесятидневном сроке рассмотрения претензий оператором связи явно не согласуется с соответствующими положениями Закона «О защите прав потребителей» о сроках рассмотрения претензий потребителей в случае предоставления услуг ненадлежащего качества.

Кроме того, очевидно, что в настоящее время положения Правил № 328 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 подпункт «д» пункта 25 Правил № 328 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.

Другой нерешенной проблемой в данной сфере потребительских правоотношений является несвоевременность предоставления информации о состоянии лицевого счета абонента при нахождении его в международном роуминге, в связи с чем Правила № 328 целесообразно дополнить специальными положениями о сроках актуализации состояния лицевого счета при использовании услуг в роуминге, обязанности оператора приостановить предоставление услуг связи в роуминге при достижении отрицательного баланса лицевого счета и другими.

Кроме того, ввиду появления большего количества различных технологических новинок в области связи, позволяющих получать различные виды услуг связи посредством одного абонентского устройства, актуален вопрос правильного выбора правовых норм, подлежащих применению, в случае предоставления телематических услуг связи посредством сети подвижной радиотелефонной связи, предоставления в роуминге телематических услуг связи и (или) услуг связи по передаче данных посредством сети подвижной связи и так далее, что объективно требует надлежащей нормативно-правовой регламентации возникающих по поводу предоставления таких услуг отношений.

В числе первоочередных задач правоприменительного характера, обусловленных социальной значимостью соответствующей сферы правоотношений, одной из сторон которых также является потребитель, – осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением требований вступивших в силу с 1 января 2013 г. «Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 4 октября 2012 г. № 1006 в соответствии с частью 7 статьи 84 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и статьей 39.1 Закона «О защите прав потребителей».

Кроме того, в связи с предстоящим вступлением в силу с 1 сентября 2013 г. Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», часть 9 статьи 54 которого предусматривает утверждение Правительством Российской Федерации Правил оказания платных образовательных услуг, необходимо разработать соответствующий нормативный правовой акт, основу которого также должны определять положения статьи 39.1 Закона «О защите прав потребителей».

Особое значение имеет последовательная и системная работа по совершенствованию механизмов защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг, имея в

виду, что в ее основе в этой части должен лежать приоритет соответствующих норм ГК РФ и Закона «О защите прав потребителей».

В частности, соответствующие изменения необходимо внести в статью 8 ЖК РФ (в части применения к жилищным отношениям по предоставлению коммунальных услуг и внесению платы за коммунальные услуги иного законодательства) и в часть 1 статьи 7 ЖК РФ (в части применения аналогии права при регулировании в сфере жилищных отношений обязательственных правоотношений с участием потребителей).

Одновременно требуется проанализировать (в том числе по результатам мониторинга правоприменения) и подготовить предложения по изменению отдельных положений Закона № 35-ФЗ, Закона № 69-ФЗ, Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» в целях обеспечения их непротиворечивого применения во взаимосвязи с соответствующими нормами ГК РФ и ЖК РФ (в части, касающейся отношений с участием потребителей) и установления единообразных правил поставки энергетических ресурсов населению с соблюдением приоритета норм гражданского законодательства (глава 30 ГК РФ) и законодательства о защите прав потребителей, а также подготовить предложения по внесению соответствующих изменений в правила поставки энергетических ресурсов населению, утвержденные актами Правительства Российской Федерации.

В целях эффективного осуществления в жилищной сфере государственного контроля (надзора), связанного с учреждением в 2011 г. регионального государственного жилищного надзора (статья 20 ЖК РФ), актуальна разработка и утверждение Правительством Российской Федерации требований к организации и проведению государственного жилищного надзора, а также установление организационно-правовых основ координации органами государственной власти Российской Федерации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственный жилищный надзор (пункт 16.2 статьи 12 ЖК РФ).

Все это соответствует пункту 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 24 января 2012 г. № Пр-177 по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 16 января 2012 г. и пункту 13 Поручений Председателя Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2012 г. № ВП-П12-533 о необходимости проведения анализа законодательства Российской Федерации, регламентирующего вопросы защиты прав потребителей, в целях обеспечения комплексного и непротиворечивого регулирования этих вопросов.

В 2012 г. на сайте Министерства регионального развития Российской Федерации (Минрегиона России) был размещен проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка осуществления государственного жилищного надзора» со сроком подачи экспертных заключений до 11 октября 2012 г.<sup>63</sup> Однако до настоящего времени данный нормативный правовой акт не принят.

Позиция Роспотребнадзора по вопросу реализации положений статьи 20 ЖК РФ в контексте необходимости соблюдения соответствующих принципов осуществления государственного контроля (надзора), установленных нормами Закона № 294-ФЗ, сводится к разделению компетенций и невмешательству в рамках установленной сферы деятельности в вопросы, относящиеся к предмету государственного жилищного надзора, при одновременном обеспечении должного уровня федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей коммунальных услуг, имея в виду, что результаты надзорных мероприятий со стороны жилищных инспекций могут быть положены в основу возбуждения соответствующих дел об административных правонарушениях либо использованы (в качестве доказательства по делу) территориальными органами Роспотребнадзора при осуществлении ими защиты прав потребителей в судебном порядке.

На фоне незавершенного процесса юридического оформления правовых основ деятельности органов государственного жилищного надзора и их координации на фе-

<sup>63</sup> Официальный сайт Минрегиона России: [http://www.minregion.ru/documents/draft\\_documents/2618.html](http://www.minregion.ru/documents/draft_documents/2618.html).

деральном уровне активизировалась деятельность с целью закрепления в жилищном законодательстве институциональных основ саморегулирования деятельности управляющих организаций<sup>64</sup>, введение которого в первую очередь приведет к пока ничем не оправданной минимизации соответствующего государственного контроля (надзора) в жилищной сфере при неочевидной перспективе изменения в лучшую сторону сложившейся практики возникновения и осуществления отношений по предоставлению населению жилищно-коммунальных услуг.

В то время как функция по осуществлению государственного контроля (надзора) на потребительском рынке в целях обеспечения эффективного и единообразного соблюдения прав потребителей объективно и закономерно централизованно закреплена за федеральным уровнем национальной системы защиты прав потребителей (статья 40 Закона «О защите прав потребителей»), как таковое формирование потребительского рынка и его наполнение во многом происходит на региональном и муниципальном уровнях с учетом их экономических, социальных и иных особенностей, что предполагает более действенное функционирование соответствующих структур, обеспечивающих участие в защите прав потребителей на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (статьи 42.1 и 44 Закона «О защите прав потребителей»).

Между тем остающаяся локальная практика принятия региональных программ по защите прав потребителей показывает, что для ее дальнейшего развития и совершенствования необходимо законодательное закрепление правовых оснований для системной и последовательной организации этой работы в целях обеспечения более активного и ответственного участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в реализации государственной политики в области защиты прав потребителей.

Так, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» требует внесения в него изменения, которое позволит обеспечить должную гармонизацию с положениями статьи 44 Закона «О защите прав потребителей» (о том, что к вопросам местного значения относится «защита прав потребителей в соответствии с федеральным законом»).

Одновременно в целях гарантированного финансирования региональных программ по защите прав потребителей целесообразно внести изменения в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части уточнения того обстоятельства, что проекты разрабатываемых программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации включают в себя, в том числе, вопросы защиты прав потребителей.

В Законе № 294-ФЗ, как базовом законодательном акте, регулирующем порядок осуществления надзорной деятельности, не в полной мере учитываются специфика и условия совершения нарушений в сфере защиты прав потребителей, в частности, в нем отсутствует возможность использования при осуществлении проверок «эффекта внезапности», что обусловлено обязанностью заранее уведомлять юридических лиц и индивидуальных предпринимателей об их проведении.

Одновременно в условиях достаточно регулярного внесения изменений в Закон № 294-ФЗ положения о государственном контроле (надзоре) за соблюдением требований технических регламентов (глава 6 Федерального закона «О техническом регулировании») в части, касающейся процедурных аспектов проведения проверок в отношении продукции (товаров) как объектов технического регулирования, практически никак не развиваются, а их соотношение с нормами Закона № 294-ФЗ остается неопределенным и противоречивым. При этом, для целей планирования проверок, общий государственный надзор за соблюдением требований технических регламентов в целях изучения практики соблюдения, применения и совершенствования законодательства о техничес-

<sup>64</sup> См. Проект федерального закона № 623780-5 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» (о саморегулировании в сфере управления многоквартирными домами).

ком регулировании не отграничивается от обеспечивающего государственного надзора за соблюдением требований технических регламентов, проводимого в целях подтверждения конкретных нарушений конкретными предпринимателями законодательства о защите прав потребителей.

Кроме того, в законодательстве имеются пробелы, позволяющие недобросовестному предпринимателю уклониться от проведения проверки.

В частности, не урегулирован механизм осуществления выездной проверки в случае отсутствия при ее проведении руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, также отсутствует механизм переноса срока проведения плановой проверки при возникновении таких обстоятельств, как болезнь, нахождение в отпуске руководителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, а также в случае изменения наименования юридического лица и места фактического осуществления им деятельности, для целей правоприменения Закона № 294-ФЗ отсутствует определение «уполномоченного представителя юридического лица и индивидуального предпринимателя».

Отсутствует гармонизация между сроками привлечения к административной ответственности (один год с момента совершения правонарушения по делам о нарушениях законодательства о защите прав потребителей) и общей периодичностью проведения плановых проверок (раз в три года). При этом юридические лица не определены в качестве субъектов административной ответственности за непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (статья 19.6 КоАП РФ).

В части защиты прав и законных интересов неопределенного круга потребителей отсутствует универсальный правовой механизм, позволяющий в случае признания в установленном порядке противоправным какого-либо действия (бездействия) со стороны конкретного юридического лица или индивидуального предпринимателя, априори считать противоправным аналогичное действие (бездействие) также и со стороны других хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в том же сегменте потребительского рынка.

На уровне нормативного правового акта отсутствует перечень несправедливых (ущемляющих права потребителей) условий договоров с потребителями.

Все вышеизложенное среди прочего подтверждает актуальность и значимость разработанного Роспотребнадзором в установленном порядке проекта постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в «Регламент Правительства Российской Федерации», утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 60, в части дополнения его пунктом 60 (3), в соответствии с которым проекты актов, предусматривающих регулирование отношений по продаже товаров (оказанию услуг, выполнению работ) потребителям, подлежат направлению в Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека на заключение об оценке изменения объема (содержания) прав и/или обязанностей потребителей в целях недопущения ухудшения их правового положения по сравнению с установленным законом.

Главной же задачей на ближайшую перспективу (до 2020 г.) следует считать деятельность по разработке и утверждению стратегии защиты прав потребителей Российской Федерации, которая должна стать основополагающим системным документом, призванным определить приоритеты и направления развития нормативно-правового регулирования отношений с участием потребителей, а также перечень организационных мероприятий, связанных с развитием национальной системы защиты прав потребителей на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, и укреплением роли и места общественных потребительских организаций.

## Приложения

Приложение 1

### Сведения о качестве потребительских товаров (по результатам надзорных мероприятий территориальных органов Роспотребнадзора)<sup>65</sup>

Наименование товара (товарной группы)	Единица измерения	Проинспектировано товаров (в натураль- ном выражении), всего	Изъято товаров из оборота (в натуральном выражении), всего	Доля изъятой продукции, %
1	2	3	4	5
Мясо и птица	тонн	1 988,0681	94,92	5
в том числе мясо птицы	тонн	642,7089	19,6454	3
Изделия колбасные	тонн	897,8522	17,5871	2
Консервы мясные и мя- сорастительные	тысяч услов- ных банок	29 810,718	11,2152	0,04
Консервы мясорастительные детские	тысяч услов- ных банок	878,0618	1,9196	0,2
Продукция рыбная пи- щевая товарная (без рыбных консервов)	тонн	800,5705	33,203	4
Консервы и пресервы рыбные и из морепро- дуктов	тысяч услов- ных банок	3 462,0189	26,6009	1
Масло животное	тонн	451,3914	8,3426	2
Продукция маргарино- вая и майонезная	тонн	430,1679	4,948	1
Сыры	тонн	514,0193	7,1708	1
Масла растительные	тонн	575,1751	5,3207	1
Цельномолочная про- дукция	тонн	881,0053	37,288	4
Консервы молочные	тысяч услов- ных банок	1 183,9906	22,678	2
Детское питание молоч- ное сухое	тонн	118,7332	1,0172	1
Яйцо птицы	тысяч штук	3 009,824	125,1981	4
Сахар (кроме сахара- сырца, технического, жидкого сахара и сахар- ной пудры)	тонн	876,6339	6,1123	1
Кондитерские изделия (всего)	тонн	1 140,4606	64,1774	6

<sup>65</sup> Форма федерального государственного статистического наблюдения № 1-КЧ «Сведения о качестве проинспектированных потребительских товаров и нарушениях норм и правил торговли», утверждена приказом Росстата от 04.07.2005 № 38.

Продолжение прилож. 1

1	2	3	4	5
Пряности пищевкус- овые, приправы и добав- ки – концентраты	тонн	112,3442	8,1008	7
Чай натуральный	тонн	188,8958	0,7184	0,4
Кофе натуральный	тонн	116,2276	0,422	0,4
Мука	тонн	1 019,3346	6,3822	1
Крупа	тонн	719,7266	12,8543	2
Изделия макаронные	тонн	641,8478	3,6656	1
Хлеб и хлебобулочные изделия – всего	тонн	2 178,7708	15,1838	1
Безалкогольные напитки и минеральные воды	декалитров	109 761,86	2 437,6488	2
Консервы плодоовощ- ные и ягодные	тысяч услов- ных банок	1 813,7934	28,1491	2
Консервы детского, диетического и диабетического питания	тысяч услов- ных банок	1 445,2318	1,5494	0,1
Водка и ликеро- водочные изделия	декалитров	55 502,027	426,953	1
Вина виноградные и плодовые	декалитров	46 462,187	628,2754	1
Вина шампанские и игристые	декалитров	16 863,476	77,9212	0,5
Коньяки, коньячные напитки и спирты коньячные	декалитров	42 172,532	83,2353	0,2
Пиво	декалитров	132 423,76	2 455,4044	2
Папиросы и сигареты – всего	тысяч пачек	27 023,176	82,7202	0,3
Средства моющие синтетические	тонн	275,7269	2,3796	1
Часы бытовые	штук	23 528	4 659	20
Фотоаппараты	штук	3 550	144	4
Автомобили легковые	штук	545	3	1
Мотоциклы и моторол- леры	штук	106	20	19
Велосипеды, мотовело- сипеды, мопеды и при- цепы к мотоциклам и велосипедам	штук	1 648	308	19
Электропылесосы	штук	2 774	119	4
Холодильники бытовые	штук	4 106	113	3
Машины стиральные	штук	2 901	138	5

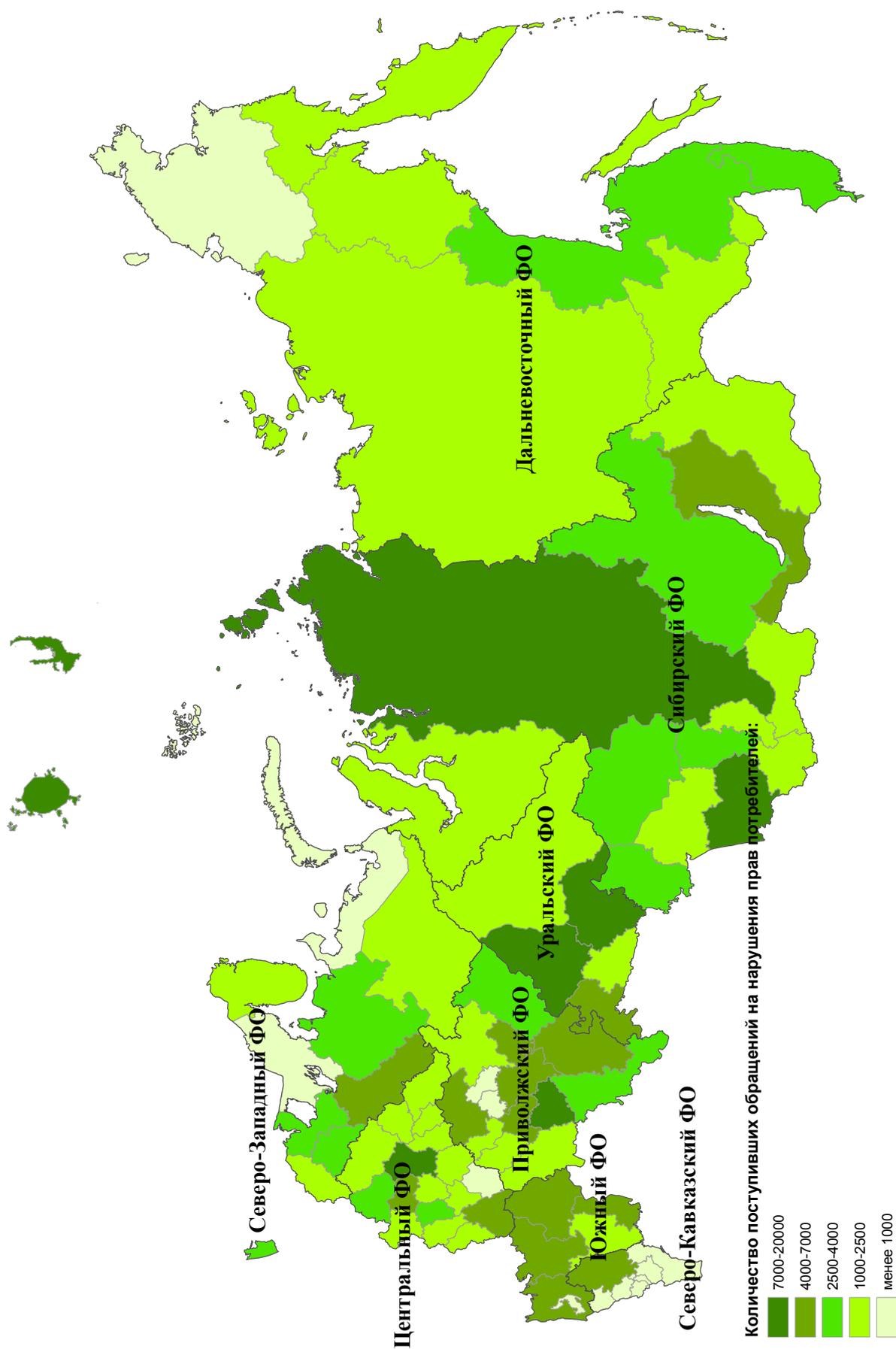
Продолжение прилож. 1

1	2	3	4	5
Машины и приборы для механизации кухонных работ	штук	9 892	1 704	17
Приборы бытовые электрические нагревательные	штук	22 721	2 508	11
Машины швейные бытовые	штук	1 088	174	16
Электроосветительная арматура и электрические лампы	штук	388 313	41 597	11
Мебель бытовая	штук	23 082	4 134	18
Телевизоры	штук	4 479	200	4
Устройства радиоприемные	штук	7 757	1 555	20
Аппаратура видеозаписи и воспроизведения бытовая (видеомагнитофоны)	штук	7 292	1 953	27
Видео и аудиокассеты с записью (2)	тысяч штук	9 602,313	258,08	3
Изделия трикотажные (бельевой и верхний трикотаж)	тысяч штук	1 322,3955	204,4045	15
Изделия чулочно-носочные	тысяч пар	642,0935	98,678	15
Изделия швейные	тысяч штук	4 682,987	730,021	16
Обувь кожаная	тысяч пар	3 390,861	556,204	16
из нее детская	тысяч пар	64,3155	31,565	49
Изделия кожгалантерейные	штук	77 700	27 025	35
Мыло туалетное твердое	тысяч штук	402,26	1,762	0,4
Изделия парфюмерно-косметические	тысяч штук	968,0666	86,867	9

**Сведения о соответствии пищевых продуктов установленным нормативам  
(по результатам надзорных мероприятий  
территориальных органов Роспотребнадзора)<sup>66</sup>**

Пищевые продукты	Число исследованных проб по санитарно-химическим показателям		Доля проб, несоответствующих нормативам, %	Число исследованных проб по микробиологическим показателям		Доля проб, несоответствующих нормативам, %
	всего	из них не соответствует гигиеническим нормативам		всего	из них не соответствует гигиеническим нормативам	
Мясо и мясные продукты	63 567	1 555	2	148 743	6 336	4
Птица и птицеводческие продукты	13 659	374	3	48 376	2 486	5
Молоко, молочные продукты	75 517	2 601	3	210 761	11 573	5
Масложировые продукты	15 197	434	3	15 222	454	3
Рыба, рыбные продукты и другие гидробионты	22 221	1 098	5	38 567	3 425	9
Кулинарные изделия	47 800	1 320	3	495 759	24 920	5
Хлебобулочные и кондитерские изделия	98 544	2 572	3	111 450	5 165	5
Мукомольно-крупяные изделия	19 481	208	1	7 033	293	4
Сахар	2 305	45	2	828	12	1
Овощи, столовая зелень	99 763	2 515	3	16 064	687	4
Бахчевые культуры	6 309	299	5	158	1	1
Плоды	8 714	78	1	2 932	75	3
Ягоды	1 104	2	0,2	1 020	44	4
Безалкогольные напитки	13 624	708	5	29 764	778	3
Соки	6 901	88	1	5 853	102	2
Алкогольные напитки и пиво	42 277	833	2	12 537	469	4
Мед и продукты пчеловодства	1 096	35	3	45	1	2
Продукты детского питания	7 339	129	2	14 177	235	2
Консервы	10 568	495	5	14 205	141	1
Зерно и зерновые продукты	2 255	8	0,4	358	7	2
Минеральные воды	9 652	196	2	20 448	376	2
Биологически активные добавки к пище	6 704	73	1	10 759	335	3

<sup>66</sup> Форма № 18 «Сведения о санитарном состоянии субъекта Российской Федерации», утверждена приказом Росстата от 10 декабря 2009 г. № 287.



**Количество общественных объединений потребителей  
(их ассоциаций, союзов), зарегистрированных Минюстом России  
в субъектах Российской Федерации  
(по состоянию на 1 января 2013 г.)**

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Количество общественных объединений потребителей
1	2	3
<b>Центральный федеральный округ</b>		
1	Белгородская область	12
2	Брянская область	1
3	Владимирская область	6
4	Воронежская область	17
5	Ивановская область	7
6	Калужская область	11
7	Костромская область	13
8	Курская область	5
9	Липецкая область	14
10	Московская область	32
11	Орловская область	9
12	Рязанская область	7
13	Смоленская область	15
14	Тамбовская область	4
15	Тверская область	1
16	Тульская область	14
17	Ярославская область	12
18	г. Москва	150
<b>Всего</b>		<b>330</b>
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>		
19	Архангельская область	31
20	Вологодская область	29
21	Калининградская область	5
22	Республика Карелия	5
23	Республика Коми	9
24	Ленинградская область	7
25	Мурманская область	5
26	Ненецкий автономный округ	–
27	Новгородская область	4
28	Псковская область	2
29	г. Санкт-Петербург	38
<b>Всего</b>		<b>135</b>

Продолжение прилож. 4

1	2	3
Сибирский федеральный округ		
30	Республика Алтай	1
31	Алтайский край	31
32	Республика Бурятия	8
33	Иркутская область	21
34	Кемеровская область	17
35	Красноярский край	32
36	Новосибирская область	27
37	Омская область	43
38	Томская область	9
39	Республика Тыва	1
40	Республика Хакасия	16
41	Забайкальский край	7
<b>Всего</b>		<b>213</b>
Дальневосточный федеральный округ		
42	Амурская область	4
43	Еврейская автономная область	4
44	Камчатский край	4
45	Магаданская область	3
46	Приморский край	13
47	Сахалинская область	2
48	Хабаровский край	18
49	Чукотский Автономный округ	–
50	Республика Саха (Якутия)	13
<b>Всего</b>		<b>61</b>
Южный федеральный округ		
51	Республика Адыгея	3
52	Астраханская область	12
53	Волгоградская область	21
54	Республика Калмыкия	–
55	Краснодарский край	53
56	Ростовская область	48
<b>Всего</b>		<b>137</b>
Приволжский федеральный округ		
57	Республика Башкортостан	36
58	Кировская область	9
59	Республика Марий Эл	17
60	Республика Мордовия	6

Продолжение прилож. 4

1	2	3
61	Нижегородская область	27
62	Оренбургская область	13
63	Пензенская область	8
64	Пермский край	15
65	Самарская область	43
66	Саратовская область	39
67	Республика Татарстан	70
68	Удмуртская Республика	16
69	Ульяновская область	11
70	Чувашская Республика	21
<b>Всего</b>		<b>331</b>
Уральский федеральный округ		
71	Курганская область	17
72	Свердловская область	31
73	Тюменская область	11
74	Ханты-Мансийский автономный округ–Югра	8
75	Челябинская область	17
76	Ямало-Ненецкий автономный округ	4
<b>Всего</b>		<b>88</b>
Северо-Кавказский федеральный округ		
77	Республика Дагестан	29
78	Республика Ингушетия	1
79	Кабардино-Балкарская Республика	–
80	Карачаево-Черкесская Республика	3
81	Республика Северная Осетия–Алания	–
82	Чеченская Республика	–
83	Ставропольский край	19
<b>Всего</b>		<b>52</b>

**Результаты деятельности Союза потребителей Российской Федерации  
(по данным отчетов 44 организаций-членов СП РФ)**

	2011		2012	
	Количество	% к итогу	Количество	% к итогу
Обращений потребителей поступило, всего	425 401	100,0	365 905	100,0
В том числе по вопросам				
Качества непродовольственных товаров	190 152	44,7	192 210	52,5
Качества жилищно-коммунальных услуг	51 048	12,0	30 219	8,3
Сроков исполнения услуг, работ	37 010	8,7	30 422	8,3
Нарушения правил торговли	27 226	6,4	18 171	5,0
Качества ремонта жилья и строительных услуг	19 143	4,5	22 670	6,2
Качества продовольственных товаров	17 441	4,1	15 149	4,1
Финансовых услуг	15 314	3,6	14 806	4,0
Безопасности товаров и услуг	14 038	3,3	15 674	4,3
Обмена доброкачественных товаров	7 657	1,8	10 450	2,9
Качества услуг связи	5 105	1,2	5 880	1,6
Качества услуг городского пассажирского транспорта	1 280	0,3	1 480	0,4
Качества услуг пригородного и междугородного транспорта	1 276	0,3	1 309	0,4
Другие причины, из них	38 711	9,1	7 465	2,0
Качество платных образовательных услуг	16 165	3,8	225*	0,1
Качество платных медицинских услуг	3 403	0,8	2 210	0,6
* Без Общероссийской общественной организации «Общество защиты прав потребителей общеобразовательных услуг»				

**Результаты общественного контроля, связанного с проведением проверок соблюдения прав потребителей и правил торгового, бытового и иных видов обслуживания (по информации, предоставленной СП РФ)**

	2011	2012		
Проведено проверок, всего	11 830	7 665		
Из них совместно с контролирующими органами	319	304		
Составлено актов	8 503	6 515		
По результатам проверок зафиксировано нарушений				
	всего	%, к выявленным нарушениям	всего	%, к выявленным нарушениям
Всего	21 705	100,0	10 074	100,0
В том числе:				
отсутствие сертификатов	4 986	23,0	1 387	13,8
отсутствие или недостоверность информации	4 842	22,3	2 993	29,7
качества товаров	2 979	13,7	2 874	28,5
качество обслуживания	2 571	11,8	192	1,9
обсчет, обвес, обмер	2 066	9,5	354	3,5
нарушение режима работы	568	2,6	385	3,8
отсутствие лицензий	488	2,2	87	0,9
отсутствие чеков	307	1,4	539	5,4
другие нарушения	2 898	13,4	1 263	12,5
По выявленным нарушениям принято мер уполномоченными органами:				
Оштрафовано предприятий	54		19	
на сумму, тысяч рублей	5 341		120	
Оштрафовано должностных лиц	375		38	
на сумму, тысяч рублей	214		150,5	