



ДВАДЦАТЬ ЛЕТ С ПРАВОМ ПЕРЕПИСКИ

Потребительскому праву и национальной
системе защиты потребителей посвящается

Общественный доклад

29 февраля 2012

Г.Москва

Оглавление

Предисловие	Свой среди других	3
Глава 1	Краткий курс	5
Глава 2	Зима патриарха	11
Глава 3	Линия обороны	23
Заключение	Учиться контролировать!	30

Предисловие

СВОЙ СРЕДИ ДРУГИХ

Год назад в марте 2011-го Объединением потребителей России впервые в нашей стране был опубликован общественный доклад «Легко ли быть потребителем в России? Взгляд на первое десятилетие 21 века и ближайшие перспективы». В докладе было представлено общественное мнение о положении национального потребителя, тенденциях в потребительской сфере, сделаны прогнозы развития социально - экономической ситуации на ближайшее время. Можно отметить, что общественный доклад 2011 года был встречен положительно, он и сегодня не утратил своей актуальности, а прогнозы, сделанные нами, в целом оправдываются.

Готовя общественный доклад «Легко ли быть потребителем в России?», мы планировали посвятить следующий доклад 2012 года теме потребительского законодательства в нашей стране, что обусловлено двадцатилетием принятия Закона РФ «О защите прав потребителей» и теми проблемами, которые накопились в области потребительского права. Таким образом, мы планировали продолжить работу, которую начали в первом докладе и от этой идеи мы не отходим, но вынуждены внести определенные изменения в свои планы.

Безусловно, Закон РФ «О защите прав потребителей» занимает особое место в ряду всех российских законов, его по праву можно назвать одним из народных законов – своим среди других. Закон за двадцать лет сыграл неопределимую роль в защите экономических интересов наших граждан, стал основополагающим документом для всей отрасли потребительского права, основой для становления национального потребительского движения. Двадцатилетняя практика применения Закона подтвердила правильность его основных положений, заложенных в начале борьбы за права потребителей. За прошедшие двадцать лет Закон существенно модернизировался пять раз, в него внесено более ста изменений. Последние новеллы внесены в августе 2011 года. Говоря образно, на теле Закона нет живого места, время его заканчивается. Сегодня можно констатировать, Закон необходимо не просто совершенствовать, а переписывать заново, так как даже сама конструкция Закона не может отвечать современным экономическим вызовам и правовым реалиям. Именно поэтому предложениям Объединения потребителей России по модернизации потребительского законодательства и национальной системы защиты потребителей в настоящем общественном докладе отводится особое место.

Но вместе с тем, нельзя не учитывать, что за прошедший год значительно изменилась общественно-политическая атмосфера нашей страны, произошли события, влияющие на жизнь граждан - образование Общероссийского народного фронта, предварительные выборы (праймериз) кандидатов для участия в борьбе за мандаты депутатов Государственной Думы, результаты самих парламентских выборов в декабре

2011 года, протестные акции, выдвижение Владимира Путина кандидатом на должность Президента Российской Федерации. Наконец, знаковым событием для всех участников потребительской сферы стало заседание Президиума Государственного совета Российской Федерации об усилении государственных гарантий защиты прав потребителей, состоявшееся 16 января 2012 в Саранске и поручения Президента России и Председателя Правительства, принятые по его итогам, что определит на ближайшие годы вектор деятельности в сфере защиты потребителей. Таким образом, в стране задается темп социальных процессов, в который должны успевать встраиваться и участники национального потребительского движения. Время требует адекватного реагирования на новые угрозы, смелости действий в интересах граждан и Российского государства.

Исходя из этой динамичной ситуации, требований времени, Объединение потребителей России подготовило очередной общественный доклад, излагая в нем свою позицию по комплексу преобразований, которые необходимо провести в сфере потребительских отношений на общенациональном уровне для того, чтобы отечественный потребитель был не только надежно защищен, но стал главным действующим лицом российской экономики. Наши предложения, в основном, были сформулированы и озвучены представителями Объединения потребителей России в ходе прошедших народных праймериз перед выдвижением кандидатов в депутаты Государственной Думы. В настоящем докладе мы преднамеренно изложили их в первой главе, которую можно рассматривать как программную, а затем частично повторили в других главах для удобства восприятия.

Объединение потребителей России призывает всех патриотически настроенных граждан становиться участниками нашего Движения и защищать свои и наши общие национальные интересы в том месте – городе, поселке, где каждый проживает и работает, противодействовать бюрократии, коррупции, недобросовестным предпринимателям и преступникам.

Честных людей больше! Давайте сделаем нашу Россию сильной и стабильной державой!

Вместе мы - сила!

Глава 1

КРАТКИЙ КУРС

Новый этап жизни нашего государства уже начался.

Начался широкий гражданский диалог об общенациональных приоритетах и общенациональных перспективах. В фокусе этого диалога - задача обеспечить стабильное развитие России. Двигателем такого развития должна стать инициатива самих граждан.

Объединение потребителей России, как консолидирующая сила всего национального потребительского движения, рассматривает себя непосредственным участником создания в нашей стране надежных гарантий потребительских прав и интересов граждан. Именно через гарантию надежной защиты потребительских интересов людей видится нам в целом модернизация экономики, которая в итоге обеспечит «постоянно развивающийся и одновременно – устойчивый и стабильный, здоровый государственный организм». Формирование такой модели экономики России должно происходить в первую очередь через создание правового щита для отечественного потребителя, как главного действующего лица экономических процессов.

В этой ситуации лидерам потребительского движения нужно не «одергивать власть» (как это многие делают сейчас, предъявляя власти претензии за свою же собственную многолетнюю пассивность), а необходимо «вкладываться» в демократические процессы, участвовать в общегосударственных делах, проникнуться новым государственным сознанием. В этом заключается смысл сегодняшних изменений, нового этапа нашего государства. Нам самим дано право решать, кто станет активным участником этих процессов, а кто будет брюзжать на общественной обочине.

В этих целях Объединение потребителей России подготовило предложения, которые относятся к сфере потребительского права и совершенствования системы защиты потребителей, других добросовестных участников потребительского рынка в Российской Федерации.

Главная задача этих предложений - повышение уровня и качества жизни граждан.

Предложения изложены в концентрированном виде в настоящем общественном докладе и состоят из трех блоков:

- стратегия государственной потребительской политики;
- национальная система защиты потребителей;
- реформа потребительского законодательства.

К истории вопроса

Основные положения предложений по реформированию потребительского права и системы защиты потребителей, других добросовестных участников потребительского рынка в Российской Федерации начали формулироваться участниками Объединения потребителей России в ходе подготовки к общественным парламентским слушаниям в Государственной Думе РФ «Роль общественных объединений (организаций) в сфере защиты прав потребителей», состоявшихся 24 сентября 2009 года. В ходе парламентских слушаний, в которых председатель Объединения потребителей России выступал с докладом, были заявлены общественные инициативы, которые Движение продолжало позиционировать в дальнейшем. Инициативы были сформулированы следующим образом:

- разработка Стратегии защиты потребителей в Российской Федерации;
- разработка концепции совершенствования потребительского законодательства;
- формирование целостной государственно – муниципально - общественной системы защиты потребителей;
- создание механизма урегулирования и разрешения споров и конфликтов в потребительской сфере через примирительные процедуры с участием посредников (медиаторов).

Проработка этих положений участниками Движения была продолжена, в частности, в общественном докладе Объединения потребителей России «Легко ли быть потребителем в России? Взгляд на первое десятилетие 21 века и ближайшие перспективы», опубликованном 14 марта 2011 г., где в конспективной форме обоснованы назревшие изменения потребительского законодательства.

В актуализированном виде эти предложения были вынесены Объединением потребителей России на обсуждение для включения в Народную программу Общероссийского народного фронта в июне 2011 г.

На сегодня они состоят из трех концептуальных и взаимосвязанных конструкций, отвечающих на вопрос как надежно защитить нашего потребителя:

- разработать Стратегию государственной потребительской политики;
- модернизировать национальную систему защиты потребителей;
- реформировать потребительское законодательство.

Раскроем каждую из этих позиций.

Разработка Стратегии государственной потребительской политики

По нашему мнению, в Российской Федерации отсутствует целостный взгляд на национальную потребительскую политику, которая должна быть концептуально сформулирована на государственном уровне в виде стратегии.

Формирование прогрессивной потребительской политики и ее декларирование в виде документа-стратегии, принятого в официальном общероссийском масштабе – задача государственная. Главная цель потребительской политики – защита национального потребителя, как основного участника экономических процессов. Сегодня вопросы защиты потребителей не согласуются, в частности, со Стратегией развития торговли в Российской Федерации на 2011 – 2015 годы и период до 2020 года, недостаточно предпринимается межведомственных координационных действий федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ, направленных на защиту потребителей. Только при возведении потребительской политики в ранг государственной политики возможна разработка и эффективная реализация законодательных мер по защите российского потребительского рынка, всех его добросовестных участников, отечественных производителей, установления равновесия между рыночными силами – потребителями и производителями, обеспечение социальной защищенности населения.

Разработка Стратегии государственной потребительской политики должна стать определяющим фактором общероссийских принципов и подходов при дальнейшей модернизации национальной системы защиты потребителей и реформировании потребительского законодательства.

Модернизация национальной системы защиты потребителей

Модернизация российской экономики, как рыночной и конкурентно способной, невозможна без эффективной защиты потребителей, выстроенной в единую систему, нацеленную на обеспечение защиты потребительских интересов граждан, равно как и на стимулирование и совершенствование рыночных механизмов. Защита потребителей предписана также положениями ВТО, принципами и нормами международного права.

Официально утверждается, что в России сформирована и действует национальная система защиты потребителей, под которой «принято понимать совокупность федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений потребителей, полномочия которых специально оговорены в законе Российской Федерации «О защите прав потребителей». Составляющие систему элементы осуществляют весь комплекс работ по формированию

и реализации национальной политики в сфере защиты потребителей на национальном, региональном и муниципальном уровнях¹».

Считаем, что данное определение необходимо расширить. В национальную систему защиты потребителей входят также потребительское законодательство (как комплексная правовая отрасль), потребительская экспертиза, система информирования потребителей, прокурорский надзор, судебная защита с массивом наработанной судебной практики, исполнительное производство, адвокатское сообщество, средства массовой информации, системы саморегулирования объединений предпринимателей и другие составляющие. Особо необходимо отметить, что из системы фактически исключен муниципальный уровень, практически лишенный законных прав на защиту потребителей. На сегодня национальная система защиты потребителей не является достаточно эффективной – вся основная нагрузка в ней лежит на органах Роспотребнадзора, который приобрел за годы своей деятельности необходимый опыт и старается максимально поддерживать общественное потребительское движение. Однако усилий одного Роспотребнадзора сегодня недостаточно для оптимальной защиты потребителей. Государство должно выстроить систему эффективных мер, защищающих потребителя от преступности, коррупции, злоупотребления монополий, экономического диктата предприятий торговли. Такие меры должны быть закреплены на законодательном уровне и стать неотъемлемой частью потребительской политики государства, проводимой с участием общественных потребительских организаций.

Объединение потребителей России предлагает рассматривать элементы национальной системы защиты потребителей, утвердив законодательно и нормативно следующие позиции:

1. Разработка концепции реформы потребительского законодательства.
2. Перевод Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека из подчинения Минздравсоцразвития в ведение Правительства Российской Федерации, приравняв ее по статусу к федеральным службам и федеральным агентствам, руководство которыми осуществляет непосредственно Правительство Российской Федерации, с расширением полномочий, что позволит, в частности, вносить в Правительство проекты федеральных законов, нормативных правовых актов и других документов, по которым требуется решение Правительства.
3. Разработка единой национальной системы аккредитации производителей и продавцов товаров, исполнителей услуг.
4. Введение института Уполномоченного по правам потребителей в Российской Федерации.

¹ из доклада руководителя Роспотребнадзора Г.Г. Онищенко «Об актуальных вопросах обеспечения защиты прав потребителей в Российской Федерации» на Международной конференции «Актуальные вопросы обеспечения защиты прав потребителей в государствах-участниках СНГ в кризисный период», Москва 15 октября 2009 г.

5. Учреждение государственного массового печатного и Интернет – издания, направленного на информирование потребителей об их правах, мерах по защите этих прав, информирование потребителей об отечественных товарах.
6. Расширение полномочий органов местного самоуправления по защите потребителей и потребительского рынка, законодательное закрепление права органов местного самоуправления при формировании бюджетных расходов планировать средства на защиту потребительских интересов граждан.
7. Организация учебных центров для подготовки специалистов в области защиты потребителей.
8. Разработка и реализация типовых региональных программ по защите прав потребителей, в том числе в торговле (что в 2009 году было одобрено на правительственном уровне).
9. Увеличение финансирования общественных организаций потребителей со стороны государства и регионов через предоставление грантов, направляемых на поддержку и развитие институтов гражданского общества, выделив на всех уровнях в отдельную конкурсную категорию проекты потребительских организаций.

Реформа потребительского законодательства

Объединение потребителей России считает назревшим вопросом проведение реформы потребительского законодательства. Реформирование потребительского законодательства рассматривается в контексте потребительского права как специальной комплексной правовой отрасли, требующей конструирования и развития. Законодательство о защите потребителей должно стимулировать предпринимателей для добровольного достижения высоких стандартов и качества товаров и услуг.

При подготовке концепции реформы потребительского законодательства необходимо иметь ввиду следующие положения:

- конституционные принципы потребительского права;
- формирование концепции потребительских правоотношений;
- необходимость децентрализации потребительского законодательства.

Реформирование потребительского законодательства предлагается осуществить в три этапа.

Первый этап:

- разработка концепции развития потребительского законодательства Российской Федерации;
- предложения по кодификации потребительского законодательства;
- модернизация Закона «О защите прав потребителей», изменение его названия, как не соответствующего содержанию, совершенствование его основных положений с целью возможности регулирования современных потребительских отношений;

- гармонизация норм Закона «О защите прав потребителей» и Закона «О техническом регулировании»;
- работа над подзаконными актами и техническими регламентами;
- закрепление функций общественного контроля, который может осуществляться общественными потребительскими организациями во всех «отраслевых законах¹».

Второй этап:

- кодификация потребительского законодательства, создание основных кодифицированных блоков, рассчитанных на включение их в качестве составных частей в будущий кодифицированный свод;
- разработка мер административной и уголовной ответственности в области нарушений потребительского законодательства, преступлений в сфере потребительского рынка, фальсификации продукции.

Третий этап:

- разработка Потребительского кодекса Российской Федерации;
- приведение в соответствие с нормами потребительского кодекса Российской Федерации отраслевых законодательств.

Объединение потребителей России стремится воплотить принцип «Благополучие для каждого!». А благополучие для каждого в нашей стране наступит тогда, когда национальный потребитель станет главным действующим лицом российской экономики. Рассматриваться при этом он должен не как источник финансового обогащения российских олигархов и иностранных компаний, а как человек с разумными материальными потребностями, и, одновременно, как потребитель социальных, духовных и культурных благ, которые являются необходимыми ценностями для него и его семьи, а также совладелец общероссийского исторического наследия и национальных ресурсов.

¹ по аналогии с ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»

Глава 2

ЗИМА ПАТРИАРХА

Потребительскому законодательству в нашей стране двадцать лет. Какой путь оно прошло за это время?

На заседании Президиума Государственного совета об усилении государственных гарантий защиты прав потребителей, проходившего 16 января 2012 года в Саранске, Президент России Дмитрий Медведев отметил, что за последние 20 лет была создана, по сути, новая отрасль права, или, во всяком случае, институт права, который регулирует различные аспекты потребительских отношений и что теперь соответствующее законодательство действует не только применительно к торговле и бытовым услугам, как это понималось в 90-е годы, но и ко многим другим сферам, включая жилищно-коммунальное хозяйство, строительство, транспорт, туристическую инфраструктуру и, наконец, финансовую сферу.

Однако наряду с позитивной оценкой развития и достижений потребительского законодательства, наработанной существенной практики, было отмечено и наличие пробелов в законе, и отставание его от современных тенденций, которые должны определять защиту потребителей.

Объединение потребителей России также считает, что Закон РФ «О защите потребителей России» с трудом реагирует на современные вызовы.

Конституция Российской Федерации 1993 г. провозгласила Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В то же время в Основном законе закреплены гарантии свободы экономической деятельности, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств.

Однако баланс интересов гражданина и хозяйствующих субъектов на развивающемся рынке товаров и услуг не мог быть достигнут без детальной проработки специальных норм, регулирующих отношения, возникающие между потребителями и изготовителями, продавцами, исполнителями при продаже товаров, выполнении работ и оказании услуг.

Другими словами, создание условий, обеспечивающих достойную жизнь граждан, невозможно без усиления социальных гарантий в сфере удовлетворения многочисленных бытовых потребностей граждан, а предоставление свободы экономической деятельности – без усиления ответственности производителей, продавцов и исполнителей за качество своей продукции, работ и услуг.

Действовавшее в России к началу 90-х годов законодательство не обеспечивало вышеуказанный баланс интересов.

В те годы законодатель всего двумя статьями¹ Гражданского кодекса РСФСР и одной статьей² Основ гражданского законодательства 1991 года ограждал потребителей от неправомерных действий продавцов и исполнителей услуг, от введения их в заблуждение относительно изготовителя, способа и места изготовления, назначения, качества и иных свойств товара. Хотя, что касается положений Основ, на поверку они скорее защищали интересы предпринимателей от действий таких же хозяйствующих субъектов, запрещая недобросовестную конкуренцию, «обман» потребителей путем некорректного сравнения товаров в рекламной и иной информации, копирования внешнего оформления чужого товара и иными способами.

Что касается потребителей, то им не на что было опереться в своем протесте против некачественных услуг, недобросовестных продавцов и исполнителей услуг, так как по действовавшему тогда закону защищать свои права в судебном порядке они не могли.

Не способствовало защите интересов потребителей и наличие разрозненных подзаконных нормативных актов в сфере торговли и бытового обслуживания, которые зачастую в значительной степени противоречили интересам потребителей, защищая, наоборот, организации, обслуживающие население.

Просуществовавший несколько лет в виде законопроекта Закон СССР "О качестве продукции и защите прав потребителей", а также Закон СССР "О защите прав потребителей" с распадом СССР тихо ушли в историю, и попытки создать специализированный нормативный правовой акт удалось реализовать уже в другом государстве.

В Российской Федерации первым носителем важнейших прав потребителей, признанных на международном уровне и закрепленных, в частности, в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей», стал ныне действующий Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 "О защите прав потребителей».

Сегодня нельзя не признать его заслугу в установлении важнейших прав потребителей:

- на приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества;
- на безопасность товаров (работ, услуг) для жизни и здоровья потребителя;
- на получение информации о товарах (работах, услугах) и их изготовителях (исполнителях, продавцах);
- на просвещение потребителей;
- на государственную и общественную защиту их интересов;
- на объединение в общественные организации потребителей.

Новый Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) 1996 г. подвел базу под отношения покупателей с продавцами, в некоторой степени продублировав

¹ ст. 246 "Права покупателя в случае продажи ему вещи ненадлежащего качества", ст. 364 ГК РСФСР "Права заказчика в случае нарушения договора подрячком"

² Ст. 5 Основ гражданского законодательства 1991 г.

положения Закона относительно продажи товаров с недостатками. Например, общее правило о том, что качество товара должно соответствовать условиям договора, сроки такого соответствия и правила ответственности продавца за недостатки, обнаруженные в пределах гарантийного срока. А вот «потребительскую» специфику договоров на выполнение работ, оказание услуг Кодекс вообще не затронул.

Между тем бурный рост рынка жилья, медицинских, образовательных, культурных, туристических, финансовых услуг настоятельно требовал расширения сферы влияния Закона о защите прав потребителей на все новые и новые отношения, в проработке также нуждались механизмы реализации прав потребителей на практике, процедуры защиты этих прав и осуществления контроля за их соблюдением со стороны государства и общественных организаций.

В результате одна редакция Закона сменяла другую. Параллельно шло расширение отраслевой нормативной базы на уровне подзаконных нормативных актов, регламентирующих конкретные области договорно-правовых отношений с участием потребителей.

К 2005 году насчитывалось уже около 30 постановлений Правительства Российской Федерации и ведомственных приказов, утверждавших всевозможные правила оказания услуг - туристических, образовательных, медицинских, коммунальных, финансовых и других услуг, а также продажи товаров, сертификации продукции. В последние 5 лет активно разрабатывались разнообразные технические регламенты, государственные стандарты, правила обязательной сертификации и др.

Федеральное законодательство за этот период пополнилось рядом специальных законов, содержащих нормы, регулирующие отношения с участием потребителей. В частности, Федеральные законы «О сертификации продукции и услуг», «О рекламе», «О техническом регулировании», «О связи», «Об электроэнергетике», «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», «О почтовой связи», «О качестве и безопасности пищевых продуктов», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии».

Кроме того, с 1994 года начали заключаться международные соглашения о защите прав потребителей, правила которых имеют приоритет над нормами национального законодательства в силу ст. 2 Закона Российской Федерации "О защите прав потребителей" и ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации.

Одно из достижений последних двух лет – принятие ряда документов, которые регламентируют безопасное обращение продукции на территории Таможенного Союза и устанавливают единые обязательные требования к ее выпуску и перемещению. По ряду продукции приняты (но пока не вступили в силу) Технические регламенты, устанавливающие обязательные для исполнения требования к продукции или к связанным с продукцией процессам проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, хранения, эксплуатации, перевозки, реализации и утилизации.

Таким образом, на сегодняшний день в Российской Федерации выстроена хотя далеко не целостная, но все-таки некая система потребительского законодательства.

Отношения с участием потребителей регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом Российской Федерации "О защите прав потребителей", другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, международными договорами.

Вместе с тем, говоря о развитии потребительского законодательства, подводя итоги его двадцатилетней работы, было бы совершенно неправильно ограничиваться только констатацией положительных фактов. Их, безусловно, много. Но спорных позиций значительно больше.

Об этом говорил и Дмитрий Медведев на заседании Президиума Государственного совета об усилении государственных гарантий защиты прав потребителей, проходившем 16 января 2012 года в Саранске, отметив важность и необходимость «решения вопросов соотношения между всем современным массивом законодательства, с одной стороны, Гражданским кодексом, который, кстати, тоже сейчас находится в процессе изменения, с другой стороны, и Законом «О защите прав потребителей» – с третьей стороны».

Таким образом, есть претензии к законодателю, а также к разработчикам подзаконных нормативных правовых актов, так как при разработке специальных законов зачастую не учитываются нормы общегражданского законодательства. Возникает терминологическая путаница, коллизии норм, это приводит к многочисленным толкованиям, разъяснениям, затрудняет применение правовых актов на практике. Наконец, делает законодательство недоступным для восприятия самого потребителя.

С решением многих проблемных вопросов законодатель явно запаздывает, перекадывая их на плечи правоприменителей. Тому есть немало примеров.

Вспомним обобщение Верховным Судом РФ практики рассмотрения судами Российской Федерации дел по спорам между гражданами и организациями, привлекающими денежные средства граждан для строительства многоквартирных жилых домов. Этим, можно сказать, историческим документом действие закона о защите прав потребителей было распространено практически на все договоры, заключаемые с гражданами в сфере жилищного строительства.

Таким образом, этот документ намного опередил Закон "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости..." в защите потребителей в указанной сфере.

Другой пример – правоприменители до сих пор ориентируются на разъяснения Верховного Суда РФ при решении вопросов применения Закона о защите прав потребителей к правоотношениям, возникающим из договоров страхования, а также при оказании образовательных услуг гражданам.

Ситуация, когда сфера отношений, регулируемых законом, подвергается постоянной корректировке – недопустима.

Многие полезные законодательные инициативы не получают развития. Несколько лет назад «сошел с дистанции» проект федерального закона № 393195-3 «О защите прав потребителей жилищно-коммунальных услуг» в связи с отсутствием финансово-экономического обоснования и заключения Правительства РФ.

Не вдаваясь в детали этого проекта, нужно отметить своевременность такой законодательной инициативы.

Сегодня требует самого активного вмешательства бесправие потребителей жилищно-коммунальных услуг – собственников и нанимателей жилья в отношениях с исполнителями жилищно-коммунальных услуг (управляющими организациями, поставщиками).

Не соответствуют реалиям сегодняшнего дня многие подзаконные акты. Не один год ведутся дискуссии по поводу пресловутого Перечня непродовольственных товаров надлежащего качества, не подлежащих возврату или обмену на аналогичный товар других размера, формы, габарита, фасона, расцветки или комплектации, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 19 января 1998 г. N 55. Перечень составлен таким образом, что из него совершенно невозможно точно установить, подлежит тот или иной конкретный товар обмену или нет. Критика данного документа не находит отклика в Правительстве Российской Федерации десятков лет.

Давно устарел Перечень товаров (работ, услуг), информация о которых должна содержать противопоказания для их применения при отдельных заболеваниях, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 23 апреля 1997 г. N 481.

Почти пятнадцать лет без каких-либо изменений продержался и Перечень технически сложных товаров, в отношении которых требования потребителя об их замене подлежат удовлетворению в случае обнаружения в товарах существенных недостатков, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 мая 1997 г. N 575.

В этой связи нельзя не отметить ценность появления в 2011 году долгожданного Перечня технически сложных товаров, а в 2010 году - стандартов раскрытия информации организациями в сфере ЖКХ¹.

Но в целом порядок и способы доведения информации до потребителя – слабое место в системе нормативных правовых актов, регулирующих различные сферы отношений с участием потребителей.

Как правило, не конкретизированы в законодательстве способы доведения до потребителей достоверной информации, необходимой для правильного выбора услуги.

Законом предусмотрено, что изготовитель (исполнитель, продавец) обязан своевременно предоставлять потребителю необходимую и достоверную информацию о товарах (работах, услугах), обеспечивающую возможность их правильного выбора. Для

¹ Стандарт раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами и Стандарт раскрытия информации субъектами естественных монополий, оказывающими услуги по транспортировке газа по трубопроводам, субъектами естественных монополий, оказывающими услуги по транспортировке нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам.

отдельных видов товаров¹ перечень и способы доведения информации до потребителя Правительством РФ установлены. Для остальных случаев действует общее правило п.3 ст. 10 Закона РФ «О защите прав потребителей»: информация доводится до сведения потребителей в технической документации, прилагаемой к товарам (работам, услугам), на этикетках, маркировкой или иным способом, принятым для отдельных видов товаров (работ, услуг). Закон установил, что информация об обязательном подтверждении соответствия товаров должна представляться в порядке и способами, установленными законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, и включает в себя сведения о номере документа, подтверждающего такое соответствие, о сроке его действия и об организации, его выдавшей.

Но давайте посмотрим, как обстоит дело с услугами. Не существует ни одного нормативного документа, устанавливающего способы доведения информации об услугах. Отраслевые правила их оказания в общем виде содержат перечни информации, подлежащей предоставлению потребителям, но способы предоставления этой информации практически нигде не раскрываются.

Например, в силу Федерального закона "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" турист имеет право на необходимую и достоверную информацию о правилах въезда в страну временного пребывания и проживания там, на обеспечение личной безопасности, своих потребительских прав и сохранности своего имущества.

Однако способ, которым туроператоры и турагенты обязаны довести до туристов исчерпывающие сведения об особенностях путешествий, об опасностях, с которыми они могут столкнуться при совершении путешествий, и осуществить предупредительные меры, направленные на обеспечение безопасности туристов, сохранность их имущества – не определен ни Законом, ни Правилами.

Поскольку способы предоставления информации законодательством императивно не предусмотрены, в случае возникновения конфликтных ситуаций и рассмотрения их в судах, потребители остаются в проигрыше. Практика рассмотрения дел в судах говорит о том, что свидетельским показаниям менеджеров туристических фирм о предоставлении потребителю сведений в устной форме суды «верят» чаще, что самому потребителю, пострадавшему от отсутствия надлежащей информации. Таким образом, в случае спора потребители фактически лишены возможности подтвердить нарушение своих прав в суде, добиться возмещения убытков и морального вреда. Туристическая сфера приведена как пример. Похожие проблемы возникают и при оказании потребителям иных услуг.

Вывод: возможности самостоятельного выбора исполнителями способа информирования об услуге должны быть сведены к минимуму на уровне соответствующих Правил.

¹ Например, импортные непродовольственные товары; товары, на которые распространяется требование о содержании информации о классе энергетической эффективности; реализуемые в розницу импортированные товары алкогольной, спиртосодержащей, табачной продукции и пива

Терминологическая путаница в законодательстве, регулирующем различные аспекты отношений с участием потребителей, делает недоступным это законодательство для восприятия потребителей.

Основополагающие для потребительского законодательства понятия по-разному раскрываются в различных правовых актах, что в конечном итоге приводит не к защите, а к нарушению прав потребителей на практике.

Например, противоречивые определения гарантии качества и гарантийного срока в Гражданском кодексе Российской Федерации и в Законе РФ «О защите прав потребителей» привели к появлению в договорах не предусмотренных законом формулировок гарантийного обслуживания, гарантийных сроков обслуживания. Не нужно объяснять, чем это оборачивается для потребителей.

Понятие «потребитель» также имеет различные определения в законодательстве.

Согласно Закону РФ «О защите прав потребителей» это гражданин, имеющий намерение заказать или приобрести либо заказывающий, приобретающий или использующий товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

В Федеральном законе «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» потребители определяются как лица, приобретающие по договору тепловую энергию, воду, услуги по водоотведению и утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов для собственных хозяйственно-бытовых и (или) производственных нужд.

Таким образом, в жилищном секторе потребителями товаров и услуг указанных организаций в сфере тепло-, водоснабжения, водоотведения, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов являются товарищества собственников жилья, жилищные кооперативы, жилищно-строительные кооперативы и иные специализированные потребительские кооперативы, управляющие организации, которые приобретают указанные выше товары и услуги для предоставления коммунальных услуг лицам, пользующимся помещениями в данном многоквартирном доме.

Немало явных пробелов и в самом Законе «О защите прав потребителей». Например, в силу п. 6 ст. 18 Закона «О защите прав потребителей» продавец имеет право отказать в гарантийном ремонте некачественного товара если докажет, что недостатки товара возникли вследствие нарушения потребителем правил использования, хранения или транспортировки товара. Однако в статье 10 Закон обязывает продавца предоставить потребителю только правила использования товара, упоминание о необходимости передачи потребителю правил хранения и транспортировки товара в Законе отсутствует.

В рассматриваемом Законе, используются понятия: «работа», «услуга», «проверка качества», «ремонтная организация», «дополнительная проверка качества», «товар длительного пользования», «экспертиза». Закон не содержит «расшифровки» этих

понятий, чем недобросовестные участники потребительского рынка умело пользуются, вводя потребителей в заблуждение.

Эти немногие примеры показывают, что законодательство в сфере защиты прав потребителей все еще несовершенно, и этим широко пользуются недобросовестные предприниматели, о чем свидетельствует количество обращений граждан в судебные и контролирующие органы с жалобами на нарушение их прав в сфере защиты прав потребителей. Эффективность таких обращений порой не слишком высока. Предусмотренные законом механизмы реализации защиты прав потребителей не задействованы в полную силу.

Очевидно, что в судебной защите прав потребителей привлекает, прежде всего, удовлетворение имущественных требований, при этом ни для кого не секрет, что в большинстве случаев граждане не обладают уровнем правовых знаний, позволяющим защищать свои права в суде самостоятельно. Поэтому им необходима доступная квалифицированная юридическая помощь, как силами государственных органов, так и общественных объединений потребителей.

Практика показала, что одни звенья в этой системе более функциональны, другие – менее. Например, право органов местного самоуправления рассматривать жалобы потребителей на территории муниципального образования, консультировать потребителей по вопросам защиты прав потребителей и обращаться в суды в защиту этих прав или неопределенного круга потребителей практически не реализуется.

Граждане предпочитают напрямую обращаться в территориальные органы Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), рассчитывая при этом как на консультативную помощь, содействие в осуществлении судебной защиты, так и на административный ресурс Роспотребнадзора в привлечении нарушителя к ответственности.

При защите прав конкретных потребителей участие Роспотребнадзора в судебных делах трудно переоценить – это и предоставление заключений по делу, и содействие в составлении соответствующего заявления-ходатайства о привлечении для дачи заключения в суде.

Что касается штрафных санкций, предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации за нарушения прав потребителей, то количество составов правонарушений, за которые эти санкции предусмотрены, в сфере защиты потребителей, прямо скажем, очень ограничено.

Общественные объединения привлекают потребителей перспективой компетентного участия в суде по конкретному гражданскому делу специалистов узкой специализации, возможностью использовать авторитет организации в противостоянии со стороны нарушителя.

Вместе с тем, нужно отдавать себе отчет, что в масштабах государственной политики защиты потребителей, конкретная «точечная» помощь гражданам – важное, но не единственное направление деятельности.

Исходя из проведенного анализа, с учетом необходимости дальнейшего совершенствования законодательства, его сложности для восприятия простого потребителя, следует признать, что уровень правовой грамотности потребителей таков, что самостоятельная защита им своих прав, как правило, практически невозможна. И оказывая им правовую помощь, все структуры, входящие в систему органов защиты прав потребителей, выполняют важное государственное дело.

Но перспектива работы структур, входящих в систему защиты потребителей, в частности общественных объединений, видится в усилении в их деятельности роли общественного контроля, в увеличении объемов законодательных инициатив, информационной помощи населению.

Судебные иски в защиту неопределенного круга потребителей, обращения в федеральные органы исполнительной власти, органы прокуратуры 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, 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, установленным законодательством Российской Федерации о техническом регулировании – вот арсенал средств, предложенный Законом общественным объединениям. Следовательно, они вправе рассчитывать на поддержку и законное воплощение этих средств на всех уровнях и во всех инстанциях. Однако опыт работы Объединения потребителей России позволяет утверждать, что, ссылаясь на «внутренние» регламенты своей деятельности, контрольно-надзорные органы, часто отказываются реагировать на обращения общественных организаций потребителей.

Отдельно необходимо сказать о техническом регулировании.

Десять лет совершенствования законодательной базы в сфере технического регулирования обернулись необходимостью выстраивать ее заново. Правоприменители отмечают низкий уровень принятых технических регламентов – основы основ обязательных требований к продукции, в том числе зданиям, сооружениям, и к процессам производства (эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации).

При этом всем понятно, что отсутствие технических регламентов ставит под угрозу обеспечение прав потребителей на безопасность и качество товаров и услуг, защиту их жизни, здоровья, имущества.

А количество утвержденных и действующих регламентов вполне можно считать их отсутствием, так как перечень принятых регламентов катастрофически отстает от запланированного в соответствии с Федеральным законом от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании». Так, до 2010 года предполагалось принять порядка шестидесяти технических регламентов, действующих в разных сферах и

обеспечивающих безопасность различных видов и типов продукции. Но утверждены федеральными законами и действуют только 7, остальные - дожидаются своего часа. Это означает практически полную незащищенность потребителей вопреки декларируемой защите.

Не лучше обстоит дело и с такой важной составляющей технического регулирования как стандартизация, ее реформирование также запоздало.

В целом же, в настоящее время к законодательству о техническом регулировании смело можно предъявить те же претензии, что предъявлялись к огромному количеству государственных стандартов и документов органов исполнительной власти до принятия Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании»: это их несогласованность между собой и несоответствие международным стандартам. А приоритетными в сфере совершенствования законодательства о техническом регулировании были и остаются следующие задачи: уточнение сферы применения Федерального закона «О техническом регулировании», его понятийного аппарата, принципов технического регулирования; унификация терминологии, используемой в соответствующих законодательных актах Российской Федерации, введение отсылочных норм на законодательство в области технического регулирования в законодательные акты, регламентирующие отношения в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области оценки соответствия.

Перечень необходимых мер в сфере технического регулирования, темпы реформирования этой, безусловно, социально значимой сферы, похоже, не оставляет надежды на то, что в ближайшее время российские потребители ощутят себя, если не в полной, то хотя бы относительной безопасности при использовании товаров (работ, услуг). Ведь обязательные требования, которые должны обеспечивать безопасность товара (работы, услуги) для жизни и здоровья потребителя, окружающей среды, а также предотвращение причинения вреда имуществу потребителя, по большей части законом так и не установлены.

Пришло время менять полностью Закон «О защите прав потребителей», даже название которого не соответствует содержанию. В любом случае, этот закон выполнил свою историческую миссию и подготовил позицию для развития всего потребительского законодательства как правовой отрасли. Наступило время подготовки и принятия кодифицированного акта в виде, например, потребительского кодекса Российской Федерации, который устранил бы скопившиеся противоречия и недостатки, расширил возможности правового регулирования непосредственно потребительских отношений.

Потребительское право, как специальная комплексная правовая отрасль, требует особого внимания, конструирования и развития. В этом случае законодательная,

административная, судебная и общественная защита потребителей станет важным фактором развития экономики, а потребитель – ее главным действующим лицом.

Одновременно Объединение потребителей России считает вновь назревшей необходимость изучения и обобщения судебной практики по делам, возникшим в связи с осуществлением и защитой прав потребителей и разъяснения судам вопросов применения потребительского законодательства.

По мнению, Объединения потребителей России, разъяснения требуют вопросы применения Закона РФ «О защите прав потребителей» к отношениям с участием граждан - собственников жилья и исполнителей жилищно-коммунальных услуг (управляющими организациями, поставщиками).

Например, несмотря на указание в ч. 1.1 статьи 161 ЖК РФ о том, что надлежащее содержание общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме должно осуществляться в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, в том числе, о защите прав потребителей, существует мнение, разделяемое и некоторыми судьями, что положения Закона РФ «О защите прав потребителей» распространяются только на те жилищно-коммунальные услуги, которые ассоциируются с жилым помещением, и не распространяются на отношения, которые возникают по поводу содержания общего имущества в многоквартирном доме.

В целях обеспечения единства судебной практики представляется необходимым дать судам соответствующие разъяснения по данному вопросу, дополнив, в частности, перечень договоров, из которых могут возникать отношения, регулируемые законодательством о защите прав потребителей, договором управления многоквартирного дома в абзаце 3 пункта 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 сентября 1994 г. № 7 «О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей».

В виду обширности законодательства о защите прав потребителей не все вопросы, касающиеся его применения судами, нашли отражение в материалах предыдущих Пленумов Верховного Суда РФ. Так, представляется актуальным вопрос исследования судами такого юридически значимого обстоятельства при рассмотрении споров между потребителями и исполнителями услуг как соблюдение последними требования закона о своевременном доведении до потребителя необходимой и достоверной информации об услуге. Отраслевые правила оказания услуг не всегда раскрывают способы доведения исполнителями необходимой и достоверной информации об услугах, что затрудняет доказывание потребителями фактов нарушения их прав непредставлением информации.

С просьбой об изучении и обобщении судебной практики по гражданским делам, возникшим в связи с осуществлением и защитой прав потребителей, Объединение потребителей России обратилось в Верховный суд РФ в 2011 году, который пообещал принять к сведению и учесть просьбу Объединения в ходе работы Верховного Суда Российской Федерации в 2012 году.

Вопрос о целесообразности проведения Пленума Верховного Суда РФ был также поднят Объединением потребителей России на Государственном Совете Российской Федерации об усилении государственных гарантий защиты прав потребителей в Российской Федерации, проходившем 16 января 2012 года в Саранске.

Президент поддержал это предложение, рекомендовав Верховному Суду РФ в целях усиления государственных гарантий защиты прав потребителей изучить судебную практику по делам, связанным с осуществлением и защитой прав потребителей, и издать соответствующие разъяснения Пленума Верховного Суда РФ.

Глава 3

ЛИНИЯ ОБОРОНЫ

В России на официальном уровне закреплено и устоялось определение национальной системы защиты прав потребителей.

Сегодня официально национальная система защиты потребителей включает в себя совокупность структур, полномочия которых по защите потребителей специально оговорены в Законе Российской Федерации «О защите прав потребителей».

Как следует из главы IV Закона «О защите прав потребителей», к вышеуказанным структурам относятся:

- орган государственного надзора в сфере защиты прав потребителей, т.е. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;
- высшие органы исполнительной власти субъектов Федерации;
- органы местного самоуправления;
- общественные объединения.

Само введение понятия национальной системы защиты потребителей стало положительным моментом, позволяющим целостно и во взаимосвязи выделить возможности защиты потребителей.

Однако вышеприведенное определение национальной системы защиты потребителей на сегодня представляется неполным, а его декларирование ограничивает видение ресурсов адекватной защиты потребительских интересов, и, самое главное, их восстановление.

По нашему мнению, национальная система защиты потребителей давно уже вышла за рамки Закона РФ «О защите прав потребителей». Фактически, сегодня она включает в себя все структуры и институты общества, полномочия или предмет деятельности которых так или иначе связаны с защитой граждан от недобросовестных хозяйствующих субъектов.

По мнению Объединения потребителей России, сегодня в национальную систему защиты потребителей также входит:

- потребительское законодательство (как комплексная правовая отрасль);
- судебная защита с массивом наработанной судебной практики;
- потребительская экспертиза;
- система информирования потребителей, включая СМИ;
- прокурорский надзор и деятельность смежных контрольно-надзорных органов;
- исполнительное производство;
- адвокатское сообщество;
- примирительные процедуры (медиация);
- средства массовой информации;

- саморегулируемые объединения предпринимателей и другие составляющие.

Но система должна расширяться другими элементами и, в первую очередь, уполномоченным по правам потребителей в каждом субъекте РФ.

Такое расширенное понимание национальной системы защиты потребителей вызвано, что называется, жизнью, но оно должно быть, как можно скорее, осмыслено органами власти и упорядочено законодателем.

При этом очевидно, что нельзя сводить национальную систему защиты потребителей к механизмам государственной и общественной защиты их прав, прописанным в Законе РФ «О защите прав потребителей», и, следовательно, нельзя «усовершенствовать» эту систему только путем внесения изменений в полномочия государственных или общественных структур. Этот путь, по которому идет законодатель последние 10 лет, не привел и не приведет к эффективной защите потребителей.

Последние изменения, введенные в действие с 1 августа 2011 года Федеральным законом от 18 июля 2011 года N 242-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее - Закон N 242-ФЗ), безусловно прогрессивные по смыслу, в некотором роде даже усложнили защиту прав потребителей. Прежде всего, потому, что эти изменения в полномочиях контрольно-надзорных органов мало понятны как потребителям, так и правоприменителям в силу своего объема и сложности восприятия, а соответственно, практического применения.

Например, после вступления в силу Закона № 242-ФЗ срочно потребовались официальные разъяснения о разграничении полномочий контрольно-надзорных органов в жилищных правоотношениях, без которых защита потребителей в данной сфере была бы просто невозможна.

С 1 августа 2011 года право давать разъяснения по вопросам применения законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, предоставлено Роспотребнадзору.

Разъяснение Роспотребнадзора от 13.09.2011 N 01/11702-1-32 сняло проблему, указав, исходя из совокупности положений Жилищного кодекса РФ и Закона РФ «О защите прав потребителей», что:

- соответствие жилых помещений санитарным правилам является предметом федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и относится к компетенции Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека – Роспотребнадзора;

- обеспечение защиты прав граждан как потребителей коммунальных услуг и услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда должно осуществляться опять же Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека – Роспотребнадзором;

- предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований жилищного законодательством, в том числе по использованию и сохранности жилищного фонда независимо от его формы собственности, возложено на органы регионального государственного жилищного надзора, функции которого осуществляют Государственные жилищные инспекции субъектов РФ;

- нарушениями требований законодательства Российской Федерации об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности также занимаются органы регионального государственного жилищного надзора.

Вместе с тем, очевидно, что рядовой гражданин не сумеет самостоятельно вычленив из положений о государственной защите потребителей информацию о том, куда и с каким жилищным вопросом ему обращаться, а главное, зачем - какие меры по его обращению примут те или иные органы?

Также и в других сферах – везде, где участниками отношений являются граждане, приобретающие товары и услуги для личных, семейных, бытовых нужд, они наталкиваются на сложности в реализации своей защиты.

Представляется, что национальная система защиты потребителей должна воплощаться в более простых законодательных конструкциях.

Обобщая изменения, внесенные в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (Закон N 242-ФЗ), следует признать, что сегодня национальная система защиты потребителей имеет чрезмерно сложное правовое регулирование и сложную многоуровневую структуру. К тому же на некоторых уровнях допускается наличие «дублеров».

Например, федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, по общему правилу, осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор). Однако в силу п. 7 ст. 40 Закона РФ «О защите прав потребителей» за соответствием товаров требованиям безопасности, установленным техническими регламентами, надзирают также уполномоченные федеральные органы исполнительной власти в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании (Ростехрегулирование). А контроль за действиями субъектов естественных монополий, результатом которых может являться ущемление интересов потребителей товара, на федеральном уровне осуществляет антимонопольная служба.

И наоборот, региональный уровень защиты прав потребителей предусматривает, согласно ст. 42.1. Закона, совершение высшими органами государственной власти субъектов Российской Федерации действий в области защиты прав потребителей. Но отсутствие конкретизации полномочий делает эту норму закона бездействующей.

Что касается муниципального уровня защиты потребителей, то стоит напомнить, что в свое время он был фактически утрачен. Сначала законодателем были сужены полномочия органов местного самоуправления в статье 44 Закона РФ «О защите прав потребителей», затем обязанности защиты прав потребителей не были включены в

вопросы местного значения в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В результате органы местного самоуправления обязаны были только создавать условия для обеспечения жителей услугами торговли, а контролировать оказание этих услуги уже не могли. Сейчас ситуация еще более запуталась.

С 1 августа 2011 года вступила в силу статья 17.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой органы местного самоуправления вправе организовывать и осуществлять муниципальный контроль по вопросам, предусмотренным федеральными законами. В то же время, в статье 44 Закона РФ «О защите прав потребителей» не говорится о праве органов местного самоуправления осуществлять мероприятия муниципального контроля в защиту потребителя по его жалобе. Возникает вопрос, насколько правомерен муниципальный контроль, осуществляемый по вопросам защиты потребителей?

Путем анализа правовых норм можно сделать вывод, что такое правомочие у местной власти есть, и по жалобе потребителя органы местного самоуправления, руководствуясь Федеральным Законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – ФЗ № 294), вправе осуществлять проверки в рамках муниципального контроля, а при выявлении товаров (работ, услуг) ненадлежащего качества, а также опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды - незамедлительно извещать об этом федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за качеством и безопасностью товаров.

Но почему нужно идти по этому сложному пути?

Кроме того, сколько времени понадобится для вхождения муниципального контроля в нашу жизнь, если учесть, что для этого требуются изменение устава, специальные муниципальные правовые акты, создание и налаживание работы структурных подразделений, а, главное, специалисты, хорошо знакомые с этой спецификой, в том числе и специалисты в области потребительского права?

Согласно положениям ФЗ № 294-ФЗ полномочия органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, порядок их деятельности определяются и осуществляются в соответствии с уставом муниципального образования и иным муниципальным правовым актом.

Другими словами, из трех ветвей защиты интересов потребителей – федеральные органы государственного надзора и контроля, органы местного самоуправления и органы исполнительной власти субъектов РФ – две последние влияли и влияют на ситуацию достаточно условно.

Все это говорит о том, что сформированная и действующая сегодня национальная система защиты потребителей нуждается в модернизации.

Эффективная защита потребителей должна быть выстроена в целостную систему, нацеленную, как на обеспечение защиты потребительских интересов граждан, так и на стимулирование и совершенствование рыночных механизмов. Защита прав потребителей предписана также положениями ВТО, принципами и нормами международного права.

Она должна включать все структуры и институты общества, задействованные в защите потребителей, и иметь четкое правовое регулирование.

Особенно необходимо отметить, что государство должно выстроить систему эффективных мер, защищающих потребителя от преступности, коррупции, злоупотребления монополий, экономического диктата предприятий торговли. Такие меры должны быть закреплены на законодательном уровне и стать неотъемлемой частью потребительской политики государства, проводимой с участием общественных потребительских организаций.

В национальной системе защиты потребителей общественным объединениям потребителей и общественным организациям, защищающим права потребителей, отводится не последняя роль.

Сегодня это сильное звено в системе защиты прав потребителей, причем как конкретных граждан, так и неопределенного круга потребителей.

Общественные объединения активно взаимодействуют с органами государственной власти. Одной из форм такого взаимодействия является участие в Консультативном совете, созданном Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в целях обеспечения взаимодействия (ее территориальных органов) с общественными объединениями и организациями потребителей по вопросам защиты прав потребителей.

Совместные усилия по улучшению ситуации на потребительском рынке предпринимаются общественными объединениями и высшими органами исполнительной власти субъектов РФ. В том числе совершенствуется практика досудебного урегулирования споров между потребителями и хозяйствующими субъектами, в том числе отрабатываются новые формы разрешения конфликтов (в частности, в рамках процедуры медиации).

Общественные объединения максимально используют свои права на общественный контроль, подачу в суды исков в защиту неопределенного круга потребителей, на проведение независимой экспертизы, на информирование правоохранительных органов, органов исполнительной власти и местного самоуправления о жалобах потребителей, случаях нарушения их прав. И достигают хороших результатов.

Поэтому в системе национальной защиты потребителей общественному потребительскому движению по праву отводится роль активного, заинтересованного, эффективного и правомочного участника.

Объединение потребителей России считает необходимым модернизировать

национальную систему защиты потребителей, утвердив законодательно и нормативно следующие позиции:

- разработка концепции реформы потребительского законодательства;
- перевод Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека из подчинения Минздравсоцразвития в ведение Правительства Российской Федерации, приравняв ее по статусу к федеральным службам и федеральным агентствам, руководство которыми осуществляет непосредственно Правительство Российской Федерации, с расширением полномочий, что позволит в частности вносить в Правительство проекты федеральных законов, нормативно правовых актов и другие документы, по которым требуется решение Правительства;
- разработка единой национальной системы аккредитации производителей и продавцов товаров, исполнителей услуг;
- введение института Уполномоченного по правам потребителей в Российской Федерации (включая введение должности уполномоченного по правам потребителей в каждом субъекте РФ);
- учреждение государственного массового печатного и Интернет – издания, направленного на информирование потребителей об их правах, мерах по защите этих прав, информирования потребителей об отечественных товарах;
- расширение полномочий органов местного самоуправления по защите потребителей и потребительского рынка, законодательное закрепление права органов местного самоуправления при формировании бюджетных расходов планировать средства на защиту потребительских интересов граждан;
- организация региональных учебных центров для подготовки специалистов в области защиты потребителей;
- разработка и реализация типовых региональных программ по защите прав потребителей;
- увеличение финансирования общественных организаций потребителей со стороны государства и регионов через предоставление грантов, направляемых на поддержку и развитие институтов гражданского общества, выделив на всех уровнях в отдельную конкурсную категорию проекты потребительских организаций.

Сильным импульсом для модернизации национальной системы защиты потребителей станут мероприятия с участием общественных организаций по выполнению поручений Президента России и Председателя Правительства по итогам заседания Президиума Государственного совета РФ 16 января 2012 г., среди которых отдельно стоит выделить следующее: проанализировать практику реализации постановления Правительства Российской Федерации от 26 августа 1995 года № 837 «О поддержке общественного движения в защиту прав потребителей» и при необходимости подготовить новую редакцию указанного Постановления.

Безусловно, такая необходимость существует. Принятие нового постановления Правительства о поддержке потребительского движения сделает общественные потребительские организации полноценным элементом национальной системы защиты

потребителей. И, как следствие, в свою очередь, национальная система защиты потребителей должна стать частью общероссийской *«структуры социальных гарантий и защиты граждан, такой модели экономики, которые вместе составят единый, живой, постоянно развивающийся, и одновременно, - устойчивый и стабильный, здоровый государственный организм. Способный безусловно гарантировать суверенитет России и процветание граждан нашей великой державы на десятилетия вперед. Отстоять справедливость и достоинство каждого человека. Правду и доверие в отношениях государства и общества»*¹.

¹ Из статьи Владимира Путина «Россия сосредотачивается – вызовы, на которые мы должны ответить»

Заключение

УЧИТЬСЯ КОНТРОЛИРОВАТЬ!

В момент, когда Россия сосредотачивается, одним из плацдармов для такого сосредоточения является национальное потребительское движение. Внимание к роли общественных объединений потребителей в социальной жизни страны было продемонстрировано проведением в январе 2012 года в Саранске заседания Президиума Государственного совета об усилении государственных гарантий защиты прав потребителей под председательством Президента России Дмитрия Медведева и объемом поручений Президента и Председателя Правительства, данных по итогам этого заседания.

Руководство страны еще раз подтвердило, что непосредственно заинтересовано в стабильном положении потребителя, повышении качества и уровня жизни граждан, расширении его возможностей участия в политических и экономических процессах с целью обеспечения стабильного развития государства.

Если обратиться к «истории вопроса», то такие цели начали декларироваться как приоритетные еще в корпусе президентских посланий Владимира Путина и были окончательно сформулированы в «Стратегии 2020». Идеологически эти ценности были подтверждены и в послании Президента России Дмитрия Медведева Федеральному Собранию 2010 года, в котором он напомнил, что его политическая стратегия заключается также в том, чтобы *«поднять стандарты жизни людей на качественно новый уровень»*. В Послании Президента Федеральному Собранию 2011 года было прямо сказано о необходимости принятия в самое ближайшее время мер, чтобы дать гражданам больше возможностей влиять на политику Российского государства, на принятие любых решений, затрагивающих их права и интересы.

Линия на вовлечение граждан в политические процессы просматривается и в блоке предвыборных публикаций Владимира Путина 2012 года.

Не вызывает сомнения, что такая тенденция по привлечению общественных сил в конструктивный диалог с государственными институтами будет продолжена.

В настоящее время возможности граждан влиять на принятие решений, затрагивающих права потребителей, реализуются преимущественно через их участие в потребительском движении. Наиболее действенным правовым оружием в руках потребительских организаций является общественный контроль, право на который закреплено в законе «О защите прав потребителей».

Защита прав потребителей условно делится на два блока – восстановление уже нарушенных прав потребителя (чему в целом посвящен сам Закон «О защите прав потребителей») и профилактику таких нарушений. Профилактикой нарушений прав потребителей можно считать проведение мероприятия общественного контроля.

Общественный контроль, который в законе пришел на место общественных проверок, надолго останется главным правовым оружием общественных организаций потребителей, а его роль постоянно будет возрастать.

Подтверждением этой тенденции являются и высказывания руководителей государства - Президента России и Председателя Правительства - о необходимости такой гражданской деятельности, осуществляемой неправительственными объединениями и отдельными людьми, как общественный контроль. Предложения Дмитрия Медведева и Владимира Путина, сделанные в последнее время еще раз являются очередными сигналами, которые подаются на эту тему гражданскому обществу.

Так, Дмитрий Медведев на заседании президиума Госсовета РФ 16 января 2012 года об усилении государственных гарантий защиты прав потребителей в Российской Федерации, в частности, сказал, что *«необходимо активнее развивать институт публичного контроля за соблюдением прав потребителей. В целом эта сфера у нас довольно активно жила, но общественные объединения потребителей обладают значительным ресурсом именно для формирования правовой культуры и финансовой грамотности населения, для разъяснительной и просветительской работы.*

В общем, на самом деле от интенсивности, от настойчивости такого рода общественного контроля зависит очень многое, потому что именно в руках общественных организаций и находится зачастую необходимый набор инструментов для того, чтобы не только помочь отдельному человеку, но и, в конечном счете, даже сформировать судебную и иную практику по делам о защите прав потребителей».

В предвыборных статьях Владимира Путина тема общественного контроля постоянно находится на переднем плане. Уже в начале его первой статьи «Россия сосредотачивается – вызовы, на которые мы должны ответить» он сразу говорит о слабости общественного контроля за политиками, неразвитости в России гражданского общества. И далее в этой же статье о такой проблеме как нежелание многих заниматься общественными делами, заботиться о других, подняться над частными интересами, выступить на защиту закона в повседневной жизни.

В статье «Демократия и качество государства» содержится важный тезис о понимании демократии, которая не может заканчиваться на процессе голосования. *«Демократия, на мой взгляд, - пишет Владимир Путин - заключается, как в фундаментальном праве народа выбирать власть, так в возможности непрерывно влиять на власть и процесс принятия ею решений. А, значит, демократия должна иметь механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и «обратной связи».*

А что есть «обратная связь» на практике? Растущее количество информации о политике должно перейти в качество политического участия, гражданского самоуправления и контроля. Прежде всего, это – общегражданское обсуждение законопроектов, программ, принимаемых на всех уровнях государственной власти, оценка действующих законов и эффективности их применения.

Граждане, профессиональные, общественные объединения должны иметь возможности заранее «тестировать» все государственные документы».

В этой же статье Путин предлагает развивать институт омбудсменов – уполномоченных по защите прав, идя по пути специализации и профессионализации этого института, что также будет способствовать усилению функции общественного воздействия.

В пятой статье «Строительство справедливости. Социальная политика для России», фактически содержится целый перечень объектов для общественного контроля – медицинские услуги, медикаменты, детский спорт, образование, в первую очередь, высшее и т.д. И здесь же уже в главке «Среда обитания» Владимир Путин утверждает следующее: *«Общими усилиями нам необходимо навести порядок в жилищно-коммунальном хозяйстве».*

Первое. Необходимо широкое обучение граждан основам законодательства и экономики ЖКХ. Надо поддерживать формирование сети общественных организаций, помогающих жителям организовывать, защищать свои права, контролировать выполнение предприятиями ЖКХ своих обязательств».

Мы специально немного «перегрузили» заключение общественного доклада цитатами руководителей государства, чтобы усилить понимание необходимости общественного контроля в нашей жизни и готовности государственных институтов к конструктивному диалогу с гражданским обществом.

Но за декларированием о необходимости общественного контроля стоит несколько серьезных вопросов. Первый, из которых заключается в том, что каким образом общественный контроль должен реализовываться на практике, чтобы быть эффективным инструментом по защите гражданских прав, в частности прав потребителей? Следующая необходимая составляющая – массовость общественного контроля, так как очевидно, что он будет эффективен, когда в этот процесс будут вовлечены широкие круги населения. Но для этой деятельности нужно понимание - как использовать все доступные правовые методы и процессуальные возможности.

Таким образом, очевиден вывод – общественному контролю нужно учиться. Учиться организовывать его процесс, реализовывать результаты контрольных мероприятий и, главное, учить самих общественных контролеров контролировать.

Несмотря на то, что правовая основа в нашей стране для осуществления общественного контроля существует, пользоваться такими возможностями могут немногие, в том числе и потребители.

Среди проблем общественного контроля в нашей стране можно выделить несколько основных.

В первую очередь это пассивность самих граждан в отстаивании своих законных прав и интересов, игнорирование участия в повседневной правозащитной и общественной жизни, самоуправлении своего дома, района, города. В результате такой застой впоследствии находит выход в «оранжевых» всплесках и требованиях все кардинально менять, при полном непонимании, что за свои права нужно лично

бороться ежедневно на своем участке поля-боя. Практически не используются населением для решения местных проблем такие непосредственные формы общественного воздействия, как публичные гражданские акции – собрания, пикетирование (например, управляющих компаний, магазинов), а также обращение в суд, к уполномоченному по правам человека, в общественные палаты, взаимодействие со СМИ через участие в журналистских расследованиях.

Во-вторых, общественникам не хватает помощи хороших и опытных юристов, юридической подготовки большинства сотрудников общественных организаций, профессиональных кадров – руководителей, посвящающих свою жизнь служению общественным интересам. Ведь, главным образом, общественники, в том числе общественные защитники потребителей – это не профессионалы, а подвижники, не боящиеся ни преследования со стороны власти, которым они не удобны, ни угроз со стороны бизнесменов, которых они заставляют выполнять свои обязательства перед людьми и, проще говоря, наказывают рублем и потерей репутации за нарушение прав потребителей. Сами же общественники, которые тратят практически все средства на содержание общественных организаций, в которых они состоят, люди обычно бескорыстные и сами весьма скромно обеспеченные. Государство так и не запустило пока механизм финансовой поддержки общественных объединений граждан. Основная надежда здесь сейчас на принятие нового постановления Правительства о поддержке общественного движения в защиту прав потребителей, подготовка которого закреплена поручением Президента России по итогам заседания президиума Госсовета 16 января 2012 года.

В-третьих, пожалуй, это самая большая проблема общественного контроля, безнаказанность предпринимателей за нарушения и чиновников за игнорирование требований общественников по наведению порядка. Ни власть, ни правоохранительные органы в большинстве своем не только не горят желанием рассматривать проблемы, поднятые гражданским обществом, но и блокируют на уровне круговой поруки и укрывательства должностных преступлений официальные обращения общественных организаций, сформулированные по итогам мероприятий общественного контроля. Суды же, как правило, не рассматривают объективно жалобы на незаконные действия и бездействие органов власти, следствия и прокуратуры. Обычно органы прокуратуры и полиция направляют заявителей – общественным организациям и потребителям – в лучшем случае отписки, рекомендуя им обращаться в суды и т.п. В результате масштабы нарушений прав потребителей и мошенничества в сфере потребительского рынка и услуг постоянно увеличиваются.

Серьезную проблему создают и, так называемые, лжеобщественные организации по защите прав потребителей, которые под прикрытием общественного контроля занимаются поборам с предпринимателей, дискредитируя тем самым все потребительское движение.

Существует еще одна проблема в общественном контроле, которая проявляется в последнее время. Общественный контроль все чаще пытаются взять под свой присмотр

и направить в нужное русло чиновники, давая ему тихий ход в запланированном направлении. Раз общественный контроль должен быть, считают они, то лучше им управлять. Результат – забалтывание самой сути общественного контроля, постоянные «круглые столы», обсуждения, проекты, и т.д., но не реальные действия.

Но общественный контроль работает. Объединение потребителей России активно проводит политику расширения зон влияния народных контролеров – от контроля качества продуктов питания до услуг ЖКХ.

Однако, как уже было сказано, нужно учиться контролировать. Поэтому мы запланировали посвятить следующий наш общественный доклад вопросам общественного контроля за соблюдением прав потребителей, а разговор об этом начать на Конгрессе потребителей России 29 февраля 2012 года в Москве, который пройдет под девизом «Общественный контроль – за безопасность и порядок!».

Общественный контроль – при всех сложностях, - это то главное действие, которое может противостоять коррупции, повысить потребительскую безопасность, качество товаров и услуг, сдерживать рост цен. Только гражданская солидарность и нетерпимость к нарушениям прав и интересов потребителей смогут обеспечить достойный уровень жизни в нашей стране.

Становитесь участниками потребительского движения!

Вместе мы – сила!