

§4

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ЗАЩИТА ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

М.В. Костенников, С.А. Лобанов

АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННАЯ ЗАЩИТА ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Развитие предпринимательских отношений в сфере потребительского рынка объективно ставит вопрос о совершенствовании законодательства о защите прав потребителей, которое все больше и больше включает разнообразные административно-правовые средства. Именно с помощью административно-правовых средств можно эффективно обеспечить правопорядок на потребительском рынке, а также защиту основного субъекта потребительских отношений — человека.

Рассуждая о потребительском рынке практически каждый ответит, что большинство людей — это потребители: физические лица, приобретающие товары не для бизнеса, а для удовлетворения своих потребностей (бытовых или производственных). Меньшую по количеству часть покупателей составляют индивидуальные предприниматели и юридические лица различных форм собственности, приобретающие потребительские товары в предпринимательских целях (для оптовой или розничной продажи, оказания услуг, выполнения работ), которые в правовом смысле потребителями не являются¹.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что потребитель занимает центральное место в структуре потребительского рынка. Потребитель имеет правовой статус, который определяется нормами как гражданского, так и административного права. Соответствующие нормы между собой логически взаимосвязаны, однако, несмотря на это, нормы административного права преимущественно определяют охранительные отношения в механизме защиты прав потребителей.

«...Административно-правовая защита прав потребителей представляет собой систему административно-правовых средств, направленных на недопущение, пресечение и предотвращение нарушений прав потребителей. Данная система включает три элемента: меры, направленные на создание условий, исключающих возможность нарушения прав потребителей, меры, направленные на предотвращение угрозы нарушения прав потребителей, меры административной ответственности, применяемые за нарушение прав потребителей»².

Законодательство о защите прав потребителей, которое на наш взгляд носит комплексный характер, регулирует отношения между потребителем-гражданином, имеющим намерение заказать или приобрести либо заказывающим, приобретающим или использующим товары (работы, услуги) исключительно для личных (бытовых) нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, с одной стороны, и организацией либо индивидуальным предпринимателем, производящими товары для реализации потребителям, реализующими товары потребителям по договору купли-продажи, выполняющими работы и оказывающими услуги потребителям по возмездному договору, — с другой стороны.

Учитывая это, законодательство о защите прав потребителей не применяется при разрешении споров, вытекающих из отношений между гражданами, вступающими в договорные отношения между собой с целью удовлетворения личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, а также из отноше-

¹ См.: Фомов С.В. Фомов С.В. Криминологическая характеристика и профилактика мошенничества в сфере оборота товарно-материальной ценностей: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2000. — С. 21.

² См.: Шматко А.В. Административно-правовой механизм защиты прав потребителей: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов-н/Д., 2008. — С. 10.

ний, возникающих в связи с приобретением гражданином-предпринимателем товаров, выполнением для него работ или предоставлением услуг не для личных, семейных, домашних и иных нужд, а для осуществления предпринимательской деятельности либо в связи с приобретением товаров, выполнением работ и оказанием услуг в целях удовлетворения потребностей предприятий, учреждений, организаций.

В то же время является потребителем гражданин, пользующийся услугой личного характера, хотя и заказанной для производственных нужд (например, услуга по проживанию в гостинице в командировочных целях).

Цели, для которых приобретается товар, заказывается работа (услуга) должны быть исключительно личные (бытовые, семейные, домашние). Товары (работы, услуги) могут приобретаться (заказываться) для личных нужд (например, медицинские услуги) либо для бытовых, домашних (например, приобретение электробытовых приборов), либо одновременно и для личных, и для бытовых (например, приобретение студентом микрокалькулятора для использования как дома, так и на занятиях).

Под «потребителем» понимается не только гражданин, который непосредственно приобрел товар или заказал работу (услугу), но и гражданин, пользующийся ими. Например, потребителем является как гражданин, который купил телевизор или билет в театр, так и гражданин, который пользуется этим телевизором или является зрителем в театре.

Между тем в отдельных случаях законодательством предусматривается, что пользоваться товаром, результатом работы или услугой может только гражданин, заключивший договор с продавцом, исполнителем.

Например, воспользоваться услугой по договору перевозки железнодорожным транспортом в поездах дальнего следования и воздушным транспортом может только гражданин, который указан в билете. Именно этот гражданин является стороной по договору перевозки, соответственно только он в данном случае является потребителем. При покупке отдельных видов товаров, в частности, оружия, действуют установленные законодательством ограничения — продажа отдельных видов оружия может быть осуществлена только при наличии у гражданина, приобретающего оружие, лицензии на его приобретение, при этом предусмотрены специальные правила регистрации приобретенного оружия. Таким образом, только гражданин, заключивший договор купли-продажи, будет являться потребителем в отношениях, вытекающих из такого договора.

В соответствии со ст. 129, 455 ГК РФ, а также Законом РФ «О защите прав потребителей»³ под товаром понимается любая вещь, не изъятая из гражданского оборота, реализуемая по договору купли-продажи гражданину для личных (бытовых) нужд, не связанных с предпринимательской деятельностью. Сырье, материалы, комплектующие изделия, полуфабрикаты и т.п. могут рассматриваться в качестве товара в тех случаях, когда они реализуются потребителю продавцом по договору купли-продажи в качестве самостоятельной товарной единицы.

В соответствии со ст. 702, 730 ГК РФ, а также Законом РФ от 7 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей»⁴ под работами понимается деятельность (работа) исполнителя, осуществляемая за плату по заданию потребителя, имеющая материальный результат (строительство жилого дома, ремонт обуви и т.п.), который передается гражданину для удовлетворения личных (бытовых) нужд.

С учетом положений ст. 779 ГК РФ, а также Закона РФ от 7 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей» под услугами понимается совершение за плату определенных действий или осуществление определенной деятельности по заданию гражданина для удовлетворения личных (бытовых) нужд (услуги по перевозке, связи, консультационные, образовательные и т.п.)⁵.

Отношения, регулируемые законодательством о защите прав потребителей, могут возникать из возмездных гражданско-правовых договоров на приобретение товаров, выполнение работ, оказание услуг, в частности, из договоров розничной купли-продажи (в том числе недвижимости, энергоснабжения); аренды, включая прокат; найма жилого помещения, в том числе социального найма, в части выполнения работ, оказания услуг по обеспечению надлежащей эксплуатации жилого дома, в котором находится данное жилое помещение, по предоставлению или обеспечению предоставления нанимателю необходимых коммунальных услуг, проведению текущего ремонта общего имущества многоквартирного дома и устройств для оказания коммунальных услуг; подряда (бытового, строительного, подряда на выполнение проектных и изыскательских работ, на техническое обслуживание приватизированного, а также другого жилого поме-

³ См.: СЗ РФ. — 1996. — № 3. — Ст. 140.

⁴ См.: СЗ РФ. — 1996. — № 3. — Ст. 140.

⁵ См.: Акулов В.И., Костенников М.В., Куракин А.В., Ланина Е.Ю. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере потребительского рынка. — Домодедово, 2011. — С. 39.

щения, находящегося в собственности граждан); перевозки граждан, их багажа и грузов; комиссии; хранения; из договоров на оказание финансовых услуг, направленных на удовлетворение личных, семейных, домашних и иных нужд потребителя-гражданина, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, в том числе предоставление кредитов, открытие и ведение счетов клиентов-граждан, осуществление расчетов по их поручению, услуги по приему от граждан и хранению ценных бумаг и других ценностей, оказание им консультационных услуг; договоров возмездного оказания услуг (связи — почтовых, телефонных, телеграфных, медицинских и образовательных услуг, ветеринарных, гостиничных, туристических и иных) и других договоров, направленных на удовлетворение личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Кроме того, с 20 декабря 1999 г. отношения, регулируемые законодательством о защите прав потребителей, могут возникать из договора банковского вклада, в котором вкладчиком является гражданин, и других договоров, направленных на удовлетворение личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Исходя из положений ст. 39 Закона РФ от 7 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей»⁶ в случаях, когда договоры об оказании отдельных видов услуг по своему характеру не подпадают под действие главы III Закона РФ «О защите прав потребителей», регулирующей отношения при выполнении работ (оказании услуг), применяются правовые последствия, предусмотренные не гл. III Закона РФ «О защите прав потребителей», а ГК РФ и другими законами, регулирующими отношения по договорам об оказании таких услуг. К таким договорам, в частности, относятся договор банковского вклада и договор страхования.

Договор банковского вклада, в котором вкладчиком является гражданин, в соответствии с п. 2 ст. 834 ГК РФ признается публичным договором. Это возмездный договор, содержание которого — оказание банком услуги вкладчику, следовательно, отношения, вытекающие из договора банковского вклада с участием гражданина, регулируются Законом РФ «О защите прав потребителей».

Вместе с тем отношения банка и его клиентов (вкладчиков) по внесению ими в банк денежных сумм (вкладов), их возврату и выплате процентов по ним, а также правовые последствия неисполнения или не-

надлежащего исполнения обязательств по данному договору регулируются гл. 44 «Банковский вклад» ГК РФ, а также специальным законодательством. С учетом изложенного и положений ст. 39 Закона РФ от 7 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей» к отношениям, вытекающим из договора банковского вклада с участием гражданина, должны применяться общие правила Закона РФ «О защите прав потребителей» о праве граждан на предоставление информации, о возмещении морального вреда, об альтернативной подсудности и освобождении от уплаты государственной пошлины. Правовые же последствия нарушений условий таких договоров определяются Гражданским кодексом РФ и специальным банковским законодательством.

По договорам страхования страховая организация осуществляет деятельность по обеспечению выплаты страхового возмещения при наступлении страхового случая. Если страхового случая не наступит, то договор страхования по истечении установленного в нем срока страхования будет также считаться исполненным надлежащим образом, несмотря на то, что страховое возмещение не выплачивалось. Предметом данного договора является осуществление страховой деятельности страховщиком, и, соответственно, по своему характеру договор страхования является договором на оказание услуг. Отношения, возникающие из договора страхования, регулируются гл. 48 «Страхование» ГК РФ, а также специальным законодательством о страховании. С учетом изложенного и положений ст. 39 Закона РФ от 7 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей»⁷ эти акты применяются к отношениям, вытекающим из указанных договоров в части общих правил, а правовые последствия нарушений условий этого договора определяются ГК РФ и специальным законодательством о страховании.

Так как, исходя из Закона РФ от 7 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей», законодательством о защите прав потребителей регулируются отношения, возникающие только из возмездных договоров, то отношения, вытекающие из безвозмездных гражданско-правовых договоров, данным законодательством не регулируются (например, отношения, вытекающие из договора безвозмездного хранения вещей в гардеробах организаций, если вознаграждение за хранение не оговорено или иным способом не обусловлено при сдаче вещи на хранение (ст. 924 ГК РФ)).

Не регулируются законодательством о защите прав потребителей также отношения, вытекающие из гражданско-правовых договоров, не связанных с при-

⁶ См.: СЗ РФ. — 1996. — № 3. — Ст. 140.

⁷ См.: СЗ РФ. — 1996. — № 3. — Ст. 140.

обретением товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

К таким отношениям, в частности, относятся отношения, вытекающие из договора государственного займа, заключаемого путем приобретения заимодавцем выпущенных государственных облигаций или иных государственных ценных бумаг. Предметом договора государственного займа являются деньги, которые одна сторона (заимодавец) передает в собственность другой стороне (заемщику). В соответствии со ст. 817 ГК РФ по договору государственного займа заемщиком выступает Российская Федерация, субъект РФ. Приобретая государственные облигации или иные государственные ценные бумаги, гражданин предоставляет государству (в лице соответствующих органов) заем в виде денежных средств. Таким образом, гражданину при этом не оказывается услуга, и, соответственно, нельзя рассматривать государство в качестве исполнителя услуг в понимании Закона РФ от 7 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей».

Не регулируются законодательством о защите прав потребителей гражданско-правовые отношения граждан с организациями (общественными объединениями, жилищно-строительными, дачно-строительными кооперативами, товариществами и т.д.), если эти отношения возникают в связи с членством граждан в этих организациях. Однако законодательством о защите прав потребителей регулируются отношения по поводу предоставления этими организациями гражданам (в том числе членам этих организаций) платных услуг. Так, например, если уставом ЖСК предусмотрена обязанность кооператива обеспечивать оказание платных коммунальных услуг гражданам, то на отношения, возникающие по поводу предоставления указанных услуг, распространяется действие законодательства о защите прав потребителей.

Не регулируются законодательством о защите прав потребителей отношения между гражданами и органами, выполняющими в соответствии с законодательством возложенные на них государственно-властные или административно-распорядительные полномочия, в частности:

- отношения, возникающие при осуществлении судом правосудия (так как в соответствии с Конституцией РФ суды являются органами государственной власти и осуществляют правосудие путем рассмотрения в судебных заседаниях гражданских, уголовных и иных дел в установленной законом процессуальной форме);
- отношения, возникающие при осуществлении нотариусом нотариальных действий;

- отношения, основанные на оспаривании решений, действий или бездействий органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц по вопросам несоблюдения тех или иных законных прав и свобод граждан, в том числе отношения, возникающие при осуществлении государственными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, государственными учреждениями возложенных на них законодательством административно-распорядительных и властных полномочий.

При этом, поскольку ни органы государственной власти, ни органы местного самоуправления по определению не являются субъектами правоотношений, регулируемых Законом РФ от 7 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей», отмена (или признание недействительными, т.е. оспаривание) изданных ими правовых актов, не соответствующих потребителю законодательству, может и должна осуществляться по общим правилам, установленным Гражданским процессуальным кодексом РФ.

Органы исполнительной власти, как федерального уровня, так и регионального уровня в сфере управления потребительским рынком, в пределах своей компетенции, осуществляют:

- государственный контроль за соблюдением норм и правил торговли и общественного питания, порядком применения цен по отдельным группам товаров, качеством и безопасностью товаров народного потребления;
- деятельность по искоренению злоупотреблений в торговле, общественном питании и недопущению поступлений на потребительский рынок недоброкачественных товаров.

Объектами государственного контроля в соответствии с возложенными на органы управления задачами являются предприятия, учреждения, организации, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности; граждане, реализующие, производящие товары или услуги.

Органы управления в сфере потребительского рынка выполняют следующие основные функции:

- проводят проверки соблюдения правил торговли и качества товаров народного потребления у продавца;
- осуществляют в установленном порядке контроль на предприятиях торговли и общественного питания за соблюдением порядка применения цен по отдельным группам товаров;
- контролируют правильность пользования весовыми и измерительными приборами, торговым, технологическим и дозирующим оборудованием;

- принимают меры по устранению выявленных недостатков и нарушений, обеспечивают широкую гласность результатов проверок;
- приостанавливают реализацию товаров (и оказываемых при этом услуг), не соответствующих по качеству обязательным требованиям стандартов, опасных (вредных) для жизни, здоровья и имущества граждан;
- координируют свою деятельность с органами государственной власти, общественными организациями потребителей в деле защиты прав и интересов граждан;
- рассматривают в соответствии с законодательством письма, заявления, жалобы граждан на качество товаров, нарушения в работе торговых предприятий, предприятий общественного питания и после соответствующих проверок принимают по ним решения, обязательные для исполнения продавцом, изготовителем (при несогласии с принятым решением продавец, изготовитель, потребитель вправе обратиться в суд, арбитражный суд в установленном порядке)⁸.

Органы исполнительной власти в сфере потребительского рынка в установленных процессуальных формах имеют право:

- осуществлять проверки с правом беспрепятственного доступа на торговые и промышленные предприятия, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности в соответствии с основными задачами и функциями, определенными настоящим Положением;
- производить контрольные покупки товаров с целью определения правильности расчетов с покупателями, изымать образцы (пробы) товаров для проведения исследования их качества;
- осуществлять контроль за качеством товаров (услуг), соблюдением правил продажи и оказания услуг, а также проверку наличия у продавца документов, подтверждающих соответствие реализуемых товаров (оказываемых услуг) установленным;
- давать заключения по просьбе продавца, потребителя о качестве сертифицированных товаров или товаров, соответствие которых подтверждено декларацией о соответствии, вызывающих сомнения в части их соответствия стандарту;
- получать от министерств, ведомств, предприятий, научно-исследовательских институтов и лабораторий, граждан документацию, характеризующую

качество продукции, данные о производителе (поставщике) товаров, а также другие материалы;

- составлять акты и давать обязательные к исполнению продавцом, изготовителем предписания: об устранении выявленных нарушений правил торговли и технологической дисциплины при производстве товаров; о снятии с реализации товаров, опасных (вредных) для жизни, здоровья и имущества граждан; о приостановлении или введении особых условий приемки и реализации товаров, изготовленных с нарушениями требований нормативной документации, до устранения недостатков и повторного заключения;
- передавать материалы в следственные органы для привлечения к ответственности должностных лиц, допускающих неоднократные злоупотребления в торговле, выпуске и реализации недоброкачественной продукции, наносящей значительный ущерб интересам потребителей;
- выносить решения о применении в установленном порядке штрафных санкций к изготовителю, продавцу за реализацию товаров (услуг), произведенных (оказываемых) с отступлением от требований стандартов, а также за нарушение дисциплины цен при реализации товаров (услуг).

Как уже отмечалось, в механизме предупреждения и пресечения административных правонарушений в сфере потребительского рынка принимают участие различные органы исполнительной власти, как на федеральном, так и на региональном уровне, особое место среди субъектов обеспечения правопорядка в рассматриваемой сфере принадлежит органам внутренних дел.

Для того чтобы работа антимонопольных органов, органов осуществляющих управление в сфере потребительского рынка, была более эффективной необходимо принять регламент взаимодействия в сфере потребительского рынка.

Названный документ может быть утвержден совместным приказом различных ведомств и включать: Общие положения. Принципы взаимодействия в сфере обеспечения правопорядка на потребительском рынке. Направления взаимодействия в сфере обеспечения правопорядка на потребительском рынке. Основные формы и методы взаимодействия в сфере обеспечения правопорядка на потребительском рынке. Режим взаимодействия в сфере обеспечения правопорядка на потребительском рынке. Полномочия органов внутренних дел и иных субъектов взаимодействия в сфере потребительского рынка. Информационное обеспечение взаимодействия в сфере обеспечения правопорядка на потребительском рынке.

⁸ См.: Акулов В.И., Костенников М.В., Куракин А.В., Ланина Е.Ю. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере потребительского рынка. – Домодедово, 2011. – С. 39.

Библиографический список:

1. Гурьев Е.Н. Потребительский рынок России: проблемы и перспективы // Вестник МАП России. — 2003. — № 4.
2. Куракин А.В., Тюрин В.А., Дроздов А.В., Зубач А.В. Квалификация административных правонарушений. — М., 2001.
3. Акулов В.И., Костенников М.В., Куракин А.В., Ланина Е.Ю. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере потребительского рынка. — Домодедово, 2011.
4. Левицкий В.Б. Правовое положение граждан потребителей по действующему российскому законодательству (проблемы совершенствования): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001.
5. Резина Н.А. Государственный контроль и надзор в сфере потребительского рынка: Дис. ... канд. юрид. наук. — Омск, 2003.
6. Тюкалова Н.М. Пути совершенствования административного законодательства в сфере торговли: Дис. ... канд. юрид. наук. — Хабаровск, 2002.
7. Таскаев Н.Н. Государственный контроль и надзор в сфере потребительского рынка — необходимое условие обеспечения его безопасности // Деятельность правоохранительных органов и государственной противопожарной службы в современных условиях: проблемы и перспективы развития. — Иркутск, 2005.
8. Шматко А.В. Административно-правовой механизм защиты прав потребителей: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов-н/Д., 2008.

References (transliteration):

1. Gur'ev E.N. Potrebitel'skiy rynek Rossii: problemy i perspekti-vy // Vestnik MAP Rossii. — 2003. — № 4.
2. Kurakin A.V., Tyurin V.A., Drozdov A.V., Zubach A.V. Kvalifikatsiya administrativnykh pravonarusheniy. — M., 2001.
3. Akulov V.I., Kostennikov M.V., Kurakin A.V., Lanina E.Yu. Admini-strativno-pravovoe regulirovanie deyatel'nosti organov vnutrennikh del v sfere potrebitel'skogo rynka. — Domodedovo, 2011.
4. Levitskiy V.B. Pravovoe polozhenie grazhdan potrebiteley po deyst-vuyushchemu rossiyskomu zakonodatel'stvu (problemy sovershenstvovaniya): Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2001.
5. Rezina N.A. Gosudarstvennyy kontrol' i nadzor v sfere potrebi-tel'skogo rynka: Dis. ... kand. yurid. nauk. — Omsk, 2003.
6. Tyukalova N.M. Puti sovershenstvovaniya administrativnogo zakonoda-tel'stva v sfere trgovli: Dis. ... kand. yurid. nauk. — Khabarovsk, 2002.
7. Taskaev N.N. Gosudarstvennyy kontrol' i nadzor v sfere potrebi-tel'skogo rynka — neobkhdimoe uslovie obespecheniya ego bezopasnosti//Deya-tel'nost' pravookhranitel'nykh organov i gosudarstvennoy protivopozharnoy sluzhby v sovremennykh usloviyakh: problemy i perspektivy razvitiya. — Ir-kutsk, 2005.
8. Shmatko A.V. Administrativno-pravovoy mekhanizm zashchity prav po-trebiteley: Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — Rostov-na-Donu, 2008.