

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ И ФОРМИРОВАНИЮ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО ПРАВА

В статье представлен анализ роли органов местного самоуправления в структуре национальной системы защиты прав потребителей и формировании потребительского права. Исследуется деятельность государственных и общественных организаций по защите прав потребителей и развитие законодательства в изучаемой сфере.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, права потребителей, потребительское право.

Законодательство о защите прав потребителей – это система правовых норм, которая регулирует жизненно важную область гражданских отношений и одновременно четко прописывает направления и формы деятельности всей национальной системы органов по защите прав потребителей от муниципального до федерального уровня.

Актуальность темы исследования обуславливается большим количеством нарушений прав потребителей в России и активно ведущейся деятельностью органов местного самоуправления по их защите. Вопросы развития национальной системы защиты прав потребителей, совершенствования существующих механизмов государственной и общественной защиты потребителей были рассмотрены в текущем году на заседании президиума Государственного совета Российской Федерации, в городе Саранске под председательством Президента Российской Федерации Д. А. Медведева¹ и на международной конференции в Москве². Обсуждение этих вопросов на столь высоком уровне подтверждает высокую актуальность исследования.

Тема защиты прав потребителей органами местного самоуправления во взаимо-

действии с федеральными органами исполнительной власти является объектом исследования автора в течение нескольких лет и раскрывалась в рамках научно-практической конференции и магистерской диссертации. Ранее высказываемые предложения по совершенствованию законодательства доказали свою состоятельность, совпав с изменениями в изучаемой сфере, внесенными 8 июля 2011 г. Федеральным Законом № 242-ФЗ [1] в действующий Закон «О защите прав потребителей» [2]. В частности, это относится к идее создания системы оперативного обмена информацией о деятельности всех видов организаций по защите прав потребителей, выраженной в форме подачи ежегодных докладов территориальными органами Роспотребнадзора о состоянии дел в сфере защиты прав потребителей.

Целью исследования является разработка эффективных методов защиты прав потребителей путем комплексного, системного подхода к совершенствованию существующих механизмов государственной и общественной защиты потребительских прав граждан.

Задачей является исследование тенденций развития законодательства в сфере потребительского права, изучение механизмов

¹ Протокол селекторного совещания об итогах заседания Президиума Государственного Совета Российской Федерации 16 января 2012 г. по вопросу «Об усилении государственных гарантий защиты прав потребителей в Российской Федерации» от 2 февраля 2012 г. URL: www.cgemo.ru/doks/protokol_kons_sovet.pdf (дата обращения 14.04.2012).

² Пресс-релиз «Актуальные аспекты реализации потребительских прав граждан, перспективы развития национальных систем защиты прав потребителей». URL: <http://rospotrebnadzor.ru/news/> (дата обращения 10.04.2012).

взаимодействия структуры государственных, общественных и муниципальных организаций в этой области, и разработка конкретных предложений и рекомендаций.

Коротко о формировании потребительского права в России. В 2012 году исполняется 20 лет со дня принятия Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» а также 50 лет с начала мирового признания потребительских прав граждан. Президент Российской Федерации Д. А. Медведев отметил, что «в этом направлении за последние 20 лет была создана, по сути, новая отрасль права, или, во всяком случае, институт права, который регулирует различные аспекты потребительских отношений», также он подчеркнул, что одновременно «была создана и национальная система защиты прав потребителей, которая координирует действия уполномоченных федеральных органов, региональных органов исполнительной власти, муниципалитетов и общественных объединений»³. Объектом исследования как раз и выступает взаимодействие вышеуказанных организаций, поэтому коротко рассмотрим строение этой системы.

Государственный контроль и надзор в области защиты прав потребителей в России осуществляются Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (сокращенное официальное название – Роспотребнадзор). Государственный контроль в сфере защиты прав потребителей осуществляется в соответствии с Положением «О Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» [3]. Федеральная служба находится в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации и осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного

самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральная служба осуществляет свои функции путем проведения государственного контроля над соблюдением законодательства, проверки деятельности продавцов и производителей, приема граждан и принятия решений по их обращениям. Свои полномочия служба реализует путем проведения проверок, выдачи предписаний, приостановки производства и реализации товаров, отправления материалов для отзыва лицензий, обращений в суд и возбуждения уголовных дел. Помимо Роспотребнадзора, контроль над соблюдением прав потребителей также ведется отделом полиции по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка и прокуратурой. Роспотребнадзор обладает очень широкими полномочиями, перечисленными в ст.40 Закона «О защите прав потребителей», вот лишь основные:

- выдача предписаний о прекращении нарушений прав потребителей и прекращении деятельности нарушителей;

- направление материалов для возбуждения уголовных дел в органы прокуратуры и другие правоохранительные органы;

- дача официальных разъяснений о соответствии законодательству по защите прав потребителей;

- проведение отбора проб и образцов товаров, предназначенных для реализации;

- составление протоколов об административных правонарушениях.

Одним из важных направлений деятельности Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека является отработка эффективных механизмов взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и общественных объединений потребителей в Российской Федерации по вопросам защиты прав потребителей [4. С. 166–167].

Основным направлением деятельности в 2012 году для Роспотребнадзора выбрана сфера финансовых услуг, включающая и сферу потребительского кредитования. Эта область всегда была проблемной в нашей стране, однако рост количества обращений потребителей за защитой своих прав в сфере финансов указывает на необходимость усиления регулирования. По данным, предоставленным отделением Роспотребнадзора по

³ Доклад Президиума Государственного совета Российской Федерации «Об усилении государственных гарантий защиты прав потребителей в Российской Федерации» г. Саранск 2012 г. URL: http://www.tgrt.ru/gosdoklad_ob_usilenii_gosudarstvennyh_garantij_zawity_praw_potrebitelej_v_rossijskoj_federacii/ (дата обращения 11.04.2012).

Новосибирской области, за 2011 год за защитой прав потребителей к специалистам обратились более 51 000 граждан. Отмечено 130 % увеличение обращений по финансовым услугам: комиссии по кредитам, навязывание страхования, изменение банками процентных ставок в одностороннем порядке по кредитам и прочим нарушениям. 292 обращения содержали нарушения условий кредитного договора⁴. В качестве примера деятельности Роспотребнадзора, можно привести следующий случай судебной практики: мировой суд Кировского района г. Новосибирска при участии Управления для дачи заключения в защиту прав потребителя признал условие кредитного договора с КБ «Ренессанс Капитал» (ООО), предусматривающее взимание комиссии за обслуживание кредита, недействительным. По решению суда Банк обязан возместить потребителю убытки в размере 27900 руб., компенсацию морального вреда в размере 3000 руб., уплатить штраф в доход местного бюджета – 15 450 руб.⁵.

Помимо государственных органов, законодательно приняты специализированные положения для некоммерческих организаций и общественных объединений, занимающихся защитой прав потребителей. В соответствии с Федеральным Законом «О некоммерческих организациях» [5] и Федеральным Законом «Об общественных объединениях» [6], а также ст. 45 Закона «О защите прав потребителей», они имеют полномочия участвовать в разработке обязательных требований к товарам и проектов нормативных актов Российской Федерации в области защиты прав потребителей, проводить независимые экспертизы качества, проверять соблюдение правил обслуживания потребителей, направлять информацию для рассмотрения в органы местного самоуправления или исполнительной власти, проводить сравнительные исследования и публиковать ин-

формацию, вносить в органы власти предложения о принятии мер по приостановлению производства и продажи товаров, обращаться в суды.

На муниципальном уровне защита прав потребителей осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления» [7] и Постановлениями глав муниципальных образований. В Новосибирске это «Положение о комитете мэрии по защите прав потребителей», утвержденное Постановлением мэра от 25 марта 2008 г. [8]. Также действует административный регламент «Предоставления муниципальной услуги по рассмотрению обращений и жалоб граждан по вопросам защиты прав потребителей» [9]. Он разработан в соответствии с Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [10] и четко фиксирует рамки и сроки осуществления комитетом по защите прав потребителей своих функций.

Соглашаясь с Н. В. Никифоровой, следует признать, что органам местного самоуправления принадлежит особое место в системе управления обществом и государством [11. С. 120]. Говоря подробнее об их деятельности по защите прав потребителей, следует отметить, что их основные обязанности – просветительская и консультационная работа, а также осуществление взаимодействия с федеральными органами власти, то есть с Роспотребнадзором. Однако сами органы местного самоуправления крайне ограничены в выборе средств охраны прав потребителей. Согласно Кодексу об административных правонарушениях РФ, органы местного самоуправления самостоятельно не вправе применять меры административного воздействия и составлять протоколы об административных правонарушениях на потребительском рынке [12].

Для защиты прав потребителей на территории муниципального образования Закон предоставил органам местного самоуправления следующие полномочия.

1. Рассматривать жалобы потребителей. При рассмотрении жалоб потребителей органы местного самоуправления в целях объективного разбирательства по существу поставленных вопросов могут осуществлять

⁴ Материалы конференции от 15 марта 2012 г. «Об обеспечении защиты прав потребителей в сфере оказания финансовых услуг». Новосибирск, Интерфакс-Сибирь. URL: <http://video.sibnet.ru/video540585/> (дата обращения 12.04.2012).

⁵ Материалы судебной практики. «Об участии Управления Роспотребнадзора по Новосибирской области в судебном процессе для дачи заключения в защиту прав потребителя». http://54.rospotrebnadzor.ru/press_center/ (дата обращения 15.04.2012).

проверки фактов, изложенных в жалобах, а по результатам проверок вправе направить полученные материалы в государственные органы, например в территориальные управления Роспотребнадзора.

2. Консультировать по вопросам защиты прав потребителей. Местная администрация – приближенный к населению орган управления, куда может обратиться любой житель. А вопросов по защите прав потребителей возникает немало: разъяснение положений Закона, порядок предъявления претензий, исков, особенности возмещения морального вреда и имущественного ущерба. Хорошо налаженная работа в органах местного самоуправления по консультированию граждан уменьшает обращения потребителей в государственные органы и суды. Кроме того, органы местного самоуправления активно пропагандируют правовые знания в области защиты прав потребителей, ведут информационно-просветительскую деятельность. Специалисты по защите прав потребителей выступают на многих местных теле- и радиоканалах, их статьи регулярно публикуются в местной прессе, проводятся лекции в учебных заведениях и трудовых коллективах. Эта работа снижает социальную напряженность и повышает авторитет органов местного самоуправления.

3. Обращаться в суды в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей). Органы местного самоуправления, так же как потребители, освобождены от уплаты государственной пошлины. Подача иска от имени органа местного самоуправления позволяет пополнить бюджет муниципального образования за счет взыскания с ответчика штрафа за несоблюдение добровольного порядка удовлетворения требований потребителей, 50 % которого перечисляется указанным органам.

Помимо судебной защиты прав потребителей, нередко органами местного самоуправления применяется досудебное урегулирование споров, когда недобросовестному продавцу (изготовителю, исполнителю) разъясняются положения Закона, а также негативные последствия рассмотрения дела в суде. На региональном уровне обеспечение необходимого взаимодействия территориальных органов Роспотребнадзора с общественными объединениями потребителей, территориальными

органами иных федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления осуществляется через соответствующие консультативные советы по защите прав потребителей, образованные при 59 Управлениях Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации [13].

Сознавая, что равная и реальная защита интересов потребителей повсеместно на территории Российской Федерации может быть обеспечена только при соответствующем комплексном и системном подходе, в основе которого должно лежать вполне определенное взаимодействие всех ветвей национальной системы защиты прав потребителей в лице органов государственной власти, местного самоуправления и общественных объединений потребителей, еще в январе 2005 года Роспотребнадзором в адрес глав региональной и муниципальной власти всех субъектов Российской Федерации было направлено обращение с призывом к действенному сотрудничеству и взаимодействию на основе сохранения и приумножения тех практических наработок и достижений в данном вопросе, которые имели место быть к этому времени. В частности, внимание глав муниципальных образований было обращено на необходимость сохранения специальных структурных подразделений по защите прав потребителей в органах местного самоуправления. Необходимо отметить, что поскольку именно органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации решают вопросы местного значения, они, используя полномочия, предоставленные Законом РФ «О защите прав потребителей», могут обеспечить оперативную защиту интересов потребителей по месту жительства на основе безвозмездности, беспристрастности и индивидуального подхода к каждому. Кроме того, органы местного самоуправления являются важным источником информации федеральных органов исполнительной власти и населения не только о проблемах, возникающих при осуществлении защиты прав потребителей, но и других социально значимых аспектах [14. С. 110–112].

В мае 2007 года Федеральная служба подготовила письмо «Об усилении взаи-

модействия управлений Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации с общественными объединениями потребителей и органами местного самоуправления на региональном уровне», в котором уже ставилась задача не столько сохранения ранее достигнутого уровня защиты потребительских прав, сколько улучшения соответствующих качественных показателей, его характеризующих⁶. Однако, если в 2007 году органы местного самоуправления, имевшие в своей структуре отдельные подразделения (специалистов) по защите прав потребителей, по сведениям территориальных органов Роспотребнадзора, обеспечивавших с ними необходимое взаимодействие, функционировали в 55 субъектах Российской Федерации, то в 2011 году защитой прав потребителей на муниципальном уровне профессионально занимаются только отдельные органы местного самоуправления и лишь в каждом десятом субъекте Российской Федерации. Это свидетельствует о периоде спада заинтересованности власти в организации защите прав потребителей, однако в последнее время развилась положительная тенденция.

Новеллой в развитии законодательства о защите прав потребителей стало Постановление Правительства РФ «О государственном докладе о защите прав потребителей в Российской Федерации»⁷. В постановлении закреплено, как формируется ежегодный государственный доклад о защите прав потребителей в России. На его основании будут определяться приоритетные направления деятельности по защите прав потребителей, разрабатываться необходимые мероприятия по обеспечению такой защиты. Речь идет и о совершенствовании нормативно-правового регулирования в этой области. Доклад определяет в

числе одного из составляющих элементов федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей «формирование открытых и общедоступных государственных информационных ресурсов в области защиты прав потребителей, качества и безопасности товаров (работ, услуг)». Это должно вывести на качественно новый уровень состояние дел по реализации права потребителей на просвещение «посредством организации системы информации потребителей об их правах и о необходимых действиях по защите этих прав», установленного статьей 3 Закона РФ «О защите прав потребителей». В связи с этим актуальным становится ранее поднимавшийся автором вопрос о материально-техническом и правовом обеспечении повышения эффективности взаимодействия органов местного самоуправления и федеральных органов государственной власти.

В качестве результата исследование предполагает, что комплексное решение всего спектра вопросов по укреплению организационно-правовых и материально-технических основ функционирования национальной системы защиты прав потребителей на всех ее уровнях может быть найдено в рамках разработки соответствующей государственной целевой программы по защите прав потребителей. Необходимо обобщение практики по делам о защите прав потребителей Верховным Судом России, развитие и уточнение законодательства в этой сфере, активное развитие института публичного контроля за соблюдением прав потребителей, формирование правовой культуры и финансовой грамотности населения. Выявлено, что деятельность органов местного самоуправления по защите прав потребителей в настоящее время не отнесена к их законодательно закрепленной безусловной обязанности, однако нормы закона, тем не менее, устанавливают их полномочия в этой сфере. Обнаружено, что для должной мотивации органов местного самоуправления в реализации имеющихся у них функций и полномочий необходимо гармонизировать ст. 44 Закона «О защите прав потребителей» с Федеральным законом № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Россий-

⁶ Письмо Роспотребнадзора от 28 мая 2007 г. № 0100/5446-07-32 «Об усилении взаимодействия управлений Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации с общественными объединениями потребителей и органами местного самоуправления на региональном уровне». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=392550> (дата обращения 12.04.2012).

⁷ Постановление Правительства РФ от 5 апреля 2012 г. № 283 «О государственном докладе о защите прав потребителей в Российской Федерации». URL: <http://government.ru/gov/results/18656/> (дата обращения 12.04.2012).

ской Федерации» за счет отнесения защиты прав потребителей к вопросам местного значения. Конкретные предложения автора состоят в:

– введении в комитетах по защите прав потребителей органов местного самоуправления штатных должностей юристов, чьей специализацией и основной компетенцией является представительство интересов потребителей в суде;

– улучшении материального обеспечения комитетов по защите прав потребителей в части обеспечения материальными ресурсами для развития деятельности в Интернете;

– правовом обеспечении функции органов местного самоуправления по проверке фактов, изложенных в жалобах потребителей, путем внесения изменений в ст. 44 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300–1 «О защите прав потребителей»;

– законодательном закреплении права общественных объединений потребителей на участие в работе по формированию открытых и общедоступных государственных информационных ресурсов в области защиты прав потребителей, качества и безопасности товаров и услуг, путем внесения изменений в ст. 45 Закона «О защите прав потребителей»;

– отнесении защиты прав потребителей к вопросам местного значения путем внесения изменений в Федеральный Закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Список литературы

1. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 27. Ст. 3873.

2. Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300–1 «О защите прав потребителей» (ред. от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 14.

3. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утверждено Постановлением Правительства Российской

Федерации от 30 июня 2004 г. № 322 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 28. Ст. 2899.

4. *Васильев А. А.* 15 лет российской Конституции и развитие местного самоуправления: Сб. ст. / Под ред. А. Е. Балобанова, Э. Маркварта, Е. С. Шугриной. М., 2008. 300 с.

5. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

6. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ, 1995. № 21. Ст. 1930.

7. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

8. Положение о комитете мэрии по защите прав потребителей, утверждено Постановлением мэра от 25 марта 2008 г. № 205 // Бюллетень органов местного самоуправления г. Новосибирска. 2008. № 12. С. 4.

9. Административный регламент предоставления муниципальной услуги по рассмотрению обращений и жалоб граждан по вопросам защиты прав потребителей, утвержден постановлением мэра от 12 апреля 2011 г. № 3100. // Бюллетень органов местного самоуправления г. Новосибирска. 2011. № 13. С. 16.

10. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 41. Ст. 1209.

11. *Никуфорова Н. В.* Проблемы развития местного самоуправления на современном этапе: материалы науч. конф. по итогам 2010–2011 гг. (4–15 апреля 2011 г.). Новосибирск: Изд-во СИБУПК, 2011. 336 с.

12. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1

13. Постановление об утверждении состава и положения о совете по взаимодействию с органами по контролю (надзору) в области защиты прав потребителей и общественными организациями от 15 апреля 2008 г. № 295 // Бюллетень органов местного

го самоуправления г. Новосибирска. 2008. № 14. С. 6.

14. *Перминова Е. В.* Ненадлежащее качество дорогостоящих товаров и услуг: защита

прав потребителя среднего класса: справочник. М.: Вершина, 2006. 263 с.

Материал поступил в редколлегию 16.04.2012

A. S. Shuvarakov

**LOCAL GOVERNMENT ACTIVITY ON CONSUMER PROTECTION
AND CONSUMER RIGHTS FORMATION**

The article analyzes the roles of local authorities in the structure of national consumer right protection system and consumer rights formation. It examines the activity of state and public consumer right protections organizations and the development of legislation in the study area.

Keywords: local authorities, consumer rights, consumer law.