

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА

© 2018 г. С. Н. Братановский^{1,*}, В. Ю. Пантелеев^{2,**}

¹Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, Москва

²Уставной Суд Свердловской области, Екатеринбург

*E-mail: bratfoot@mail.ru

**E-mail: info@ustavsud.ur.ru

Поступила в редакцию 08.12.2016 г.

В научной статье исследуются проблемные вопросы определения правовой природы отношений, возникающих в сфере потребительского рынка. Обосновывается авторская позиция по вопросу о необходимости включения в механизм правового регулирования средств административно-правового воздействия. Представлены суждения ведущих ученых-юристов по рассматриваемым вопросам. Проанализирован опыт международно-правового регулирования.

Ключевые слова: потребительский рынок, административное право, торговля, социальная сфера, потребитель, производитель, закон, регулирование, управление.

Существенное изменение геополитической обстановки в мире на современном этапе развития России стало испытанием как для отечественной экономики, находящейся под значительным давлением ряда экономических факторов, и в первую очередь нестабильности мировой экономики, санкционной политики ряда ведущих стран мира и собственных структурных ограничений, так и для государственного управления, институты которого должны быть достаточно гибкими и способными оперативно реагировать на возникающие политические, экономические, социальные и другие угрозы в различных сферах жизнедеятельности российского общества. Одновременно с этими процессами существенная необходимость современной модернизации системы административного права как “опорной” конструкции публичного права и “обеспечивающей” конструкции отраслей частного права, обеспечение устойчивости и подвижности границ административно-правового регулирования, динамики его субъектов, совершенствование государственного управления и повышения его качества, обновление подходов к пониманию сущности административного права и его роли в регулировании различных общественных отношений требуют новых подходов в развитии административного законодательства, изменении роли административного права в регулировании общественных отношений, в том числе в сфере

промышленности, торговли, коммуникаций, публичных услуг и т.д.¹

Значительные политические и экономические преобразования, происшедшие в российском обществе и государстве в 90-е годы XX в., изменили подходы к государственному управлению сферы производства и реализации товаров, работ и услуг, переходя от административно-командной системы управления единым народно-хозяйственным комплексом страны к государственному регулированию экономических отношений. Одновременно с этими процессами системные изменения в российской экономике, развитие рыночных отношений, возникновение разнообразных форм собственности создали в конце XX – начале XXI в. предпосылки значительного роста производства и реализации товаров, работ и услуг, связанных с удовлетворением многообразных материальных и духовных потребностей населения. Эта динамика развития при недостаточности реально действующих организационно-правовых механизмов их регулирования в современных условиях привела к многочисленным нарушениям законных интересов и прав граждан, создала угрозу безопасности их жизни, здоровья, безопасности общества и государства. В связи с крахом системы саморегулирования рынка происходит его интенсивная

¹ В частности, анализ вопросов модернизации современного административного права см.: Кабытов П.П., Стародубова О.Е. Модернизация административного права // Журнал рос. права. 2014. № 11. С. 29.

криминализация, процветают незаконная предпринимательская деятельность, мошеннические действия и обман потребителей, реализация фальсифицированной и некачественной продукции, нарушения антимонопольного законодательства, а также правил торговли, оказания услуг и выполнения работ, что влияет на развитие политических, экономических, социальных процессов в стране².

В этих условиях органы государственной власти Российской Федерации предпринимают попытки создания стабильной системы государственного управления сферой производства и торговли товарами, выполнения работ и оказания услуг и административно-правового регулирования общественных отношений, возникающих в этой сфере путем совершенствования законодательства, его правоприменения и реформирования структуры данных органов, основной задачей которой является необходимость изменения системы органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления таким образом, чтобы, с одной стороны, минимизировать вмешательство государства в предпринимательскую деятельность с учетом построения правового государства, с другой — обеспечить стабильное и эффективное ее функционирование для максимального удовлетворения материальных и духовных потребностей граждан³. Актуальность оптимизации государственного управления, устранения административных барьеров, дублирования полномочий различных уровней государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления в указанной сфере подтверждается постановкой этих задач руководством нашей страны на протяжении ряда лет⁴.

Необходимо отметить, что эти процессы проходят в период интенсивных социально-экономических и политико-правовых реформ и в значительной степени взаимосвязаны с ними. Действительно, за эти годы кардинально изменился экономический уклад страны, повысилась динамика производства,

товарообмена и потребления разнообразных материальных и духовных благ. При этом, с одной стороны, растущие потребности граждан обусловили рост количественных показателей как отдельных элементов рынка, так и всего хозяйственного комплекса, что определило существенное изменение качественных характеристик производства и потребления, с другой — именно надежное удовлетворение материальных и духовных потребностей различных групп населения обеспечило социально-политическую стабильность в стране⁵.

В то же время, несмотря на конституционное закрепление ответственности государства за обеспечение должного уровня удовлетворения материальных и духовных потребностей, эта задача не выполняется в связи с недостаточным выделением финансовых средств на реализацию. Необходимость решения данной проблемы и обеспечения указанных прав в полном объеме на протяжении нескольких десятилетий существования «новой России» особо подчеркивается руководством нашей страны в задачах всем органам власти⁶. Такой взгляд о необходимости соблюдения Конституции РФ и ответственности государства по обеспечению указанных потребностей поддерживают и многие ученые⁷.

Новые теоретические представления и законодательство, основанное на экономических и политических преобразованиях в России 90-х годов XX в., на наш взгляд, с одной стороны, испытывают воздействие советского права, с другой — повторяют процессы, уже происходившие в российском обществе в более ранний период в сходных социально-экономических условиях XVIII—XX вв. Изучение опыта административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка имеет важное теоретическое и практическое значение. Поэтому, исходя из недостаточной разработанности данной проблематики, необходимо

² См.: Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году: гос. доклад. М., 2013. С. 81—118.

³ См.: Братановский С.Н. Роль и пределы государственного регулирования организации и деятельности потребительской кооперации в условиях перехода к рыночным отношениям // Государство и право. 2001. № 8. С. 37.

⁴ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ (в 2006 г.). М., 2006. С. 8—19; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ (в 2008 г.). М., 2008. С. 23, 35; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ (в 2009 г.). М., 2009. С. 36, 37; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ (в 2010 г.). М., 2010. С. 43; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ (в 2012 г.). М., 2012. С. 3—11.

⁵ См.: Братановский С.Н., Братановская М.С. Государственное управление: сущностные признаки и элементы // В сб.: Инновационное развитие российской экономики: материалы конф. М., 2014. С. 12, 13.

⁶ См.: О соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации за 1993 год: доклад Комиссии по правам человека при Президенте РФ. М., 1994; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ (в 2005 г.). М., 2005; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ (в 2006 г.); Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ (в 2008 г.). С. 23, 35; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ (в 2009 г.). С. 36, 37; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ (в 2010 г.). С. 43.

⁷ См.: Парин Б.А. Теория государственных изменений. Пенза, 2015. С. 78; Кодан С.В. Административное право в системе российского права: формирование и основные направления (XV — первая половина XVII века) // Росс. юридический журнал. 2012. № 4. С. 207—213.

рассмотреть это регулирование в их историческом развитии в сравнении с общественными отношениями, регулируемые полицейским правом и современным административным правом. Важность административно-правового регулирования указанных правоотношений и необходимость их комплексного исследования отмечают, в частности, Ю.А. Тихомиров, С.В. Игнатьева, С.В. Алексеев, К.С. Бельский, О.И. Бекетов, С.В. Кодан и ряд других ученых⁸.

Действительно, проблемы удовлетворения материальных и духовных потребностей различных категорий граждан как основная задача государства возникла в России еще в XIX в. Так, развивая научные представления С.М. Соловьева, П.И. Новгородцев сформулировал основную задачу государства по достойному материальному и духовному потреблению каждого члена общества и право на достойное человеческое существование как комплексную политическую, экономическую, социальную и правовую проблему, отмечая при этом, что в правовом государстве необходимо обеспечение им максимума материального и духовного благополучия для всех членов общества путем применения норм права⁹.

Наряду с идеей правового государства особую роль правоведа отводили ему в обеспечении его социальной функции как деятельности государства, направленной на минимизацию различий в доступе граждан к различным уровням материального и духовного потребления с целью обеспечения стабильности, уделяя особое внимание на реализацию прав и свобод человека и гражданина, прежде всего права на достойное человеческое существование. В частности, Г.Ф. Шершеневич, говоря о проблеме политического самосохранения государства на этапе государственно-организованного общества, подчеркивает необходимость правовой обязанности государства по выполнению социальных функций, понимая под социальным государством в качестве фундаментальной основы соблюдение принципа равенства обеспечением материальными и духовными потребностями

различных социальных групп¹⁰, а в исследованиях современных ученых теории социального государства — удовлетворения всеми категориями населения многообразных духовных потребностей как основной задачи государственного управления¹¹.

Вопросы административно-правового регулирования отдельных общественных отношений, связанных с материальным и духовным потреблением населением, были проанализированы в трудах видных российских ученых-полицистов и административистов. Эти процессы регулировались полицейским правом, определяя цели государства как обеспечение всеобщего благосостояния и удовлетворения его гражданами различных материальных и духовных потребностей, а также достижения благополучия, которое обеспечивается благосостоянием как легкости добывания средств существования, при условии, что индивид при осуществлении этой деятельности будет придерживаться букве закона и безопасности. Поэтому при создании специализированных правоохранительных органов — полиции — в их компетенцию входили вопросы заботы о народном продовольствии и здравии, заботы об удовлетворении культурных потребностей, контроль за осуществлением торговли и работой промышленности, оказанием услуг в области строительства, путей сообщения и др. Теоретической наукой была дана следующая формулировка содержания полицейского права как изучение тех “отраслей государственной и общественной деятельности, которые направлены к обеспечению наиболее благоприятных условий культурного развития народа. <...> Понятие это охватывает, с одной стороны, возможно более широкое и всестороннее развитие материальных и духовных сил общества, а с другой стороны, возможно более полное удовлетворение разнообразных потребностей материального и духовного существования отдельных членов его”¹², — писал В.Ф. Дерюжинский. Основной задачей государства и общества, по определению полицейского права, было “обеспечить условия благоприятного развития этих обоих видов общественного и индивидуального благосостояния”, в том числе при производстве и торговле товарами, оказании услуг и выполнении работ, связанных как с материальным, так и с “духовно-интеллектуальным” потреблением¹³.

⁸ См.: Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. 1998. № 1. С. 7; Игнатьева С.В. Государственное регулирование предпринимательской деятельности в России: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1996; Алексеев С.В. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005; Бельский К.С. Полицейское право / под ред. А.В. Куракина. М., 2004; Бекетов О.И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2010; Кодан С.В. Указ. соч. С. 207–213.

⁹ См.: Новгородцев П.И. Об общественном идеале. М., 1991.

¹⁰ См.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1910–1912. С. 243.

¹¹ См., напр.: Родионова О.В. Современное социальное государство: типология и проблемы модернизации // Правоведение. 2010. № 3. С. 15–26.

¹² Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. 2-е изд., доп. СПб., 1908. С. 15.

¹³ См.: там же.

Таким образом, полицейское право регулировало общественные отношения в сфере удовлетворения материальных и духовных потребностей общества в целом и его членов, безопасность населения при осуществлении потребления, включая экономическую, общественную и продовольственную. Развивая идеи по формированию системы полицейского, а затем и административного права в области материального и духовного потребления населения, русские административисты Н.А. Безобразов, М.Н. Капустин, В.Н. Лешков, Н.Н. Голубев, П.Е. Казанский в XIX в. сформировали единые стандарты административно-правового регулирования во всех основных сферах государственной деятельности, связанные с материальным и духовным потреблением населения.

Однако, учитывая дискуссионность исследуемой проблемы, необходимо отметить, что в науке административного права предпринимались попытки правового анализа общественных отношений в этой сфере и в узком смысле правоотношений “продавец — покупатель”¹⁴, что, на наш взгляд, значительно сужает круг регулируемых общественных отношений в сфере потребительского рынка. Некоторые ученые до сих пор рассматривают указанные отношения только как относящиеся к сфере торговли¹⁵, что, безусловно, влияет как на правотворчество и правоприменение юридических норм, так и на правовое регулирование в данной сфере в целом¹⁶.

Следует обратить внимание на то, что общественные отношения, связанные с производством и реализацией товаров, работ и услуг потребителям, были определены первоначально в рамках экономического подхода, с одной стороны, как элементы рыночного механизма: спрос, предложение, цена, обмен, товарооборот и др., а с другой — как взаимодействие и взаимозависимость процессов производства, потребления и обмена товаров, работ и услуг.

С введением в законодательство интегрированного понятия “потребитель” — гражданин, использующий, приобретающий, заказывающий либо имеющий намерение приобрести или заказать продукцию для личных бытовых нужд, появилась взаимосвязь

государственного управления в сфере потребительского рынка как сферы производства товаров, выполнения работ и оказания услуг с особым субъектом этих отношений — потребителем товаров, работ и услуг. Закон СССР от 22 мая 1991 г. № 2184-1 “О защите прав потребителей”¹⁷ также определил общеправовые, экономические и социальные основы защиты прав граждан — потребителей продукции, понимая под ней товары, работы, услуги. При этом особое внимание в нем было уделено государственному регулированию гарантированного минимального уровня потребления, безопасности потребителей, безопасности и надлежащего качества продукции, государственной и общественной защите интересов потребителей, в том числе путем обращения в суд, уполномоченные государственные органы или общественные организации. Анализ норм Закона показывает, что в регулировании отношений в сфере потребительского рынка именно появление особого субъекта — потребителя — и необходимости обеспечения его интересов, прав, безопасности жизни и здоровья, безопасности и надлежащего качества продукции, различных видов безопасности при осуществлении личного, материального и духовного потребления предопределило в нем доминирование норм административного права¹⁸.

На этой основе понятие “потребитель” было закреплено в других нормативных актах, и в первую очередь в КоАП РСФСР, как физическое лицо, обладающее особым статусом и поэтому требующее государственной и общественной защиты его интересов, прав, безопасности жизни и здоровья, безопасности и надлежащего качества продукции, соблюдения установленного порядка торговли оказания услуг, выполнения работ. Необходимость именно административно-правового регулирования этих отношений во взаимосвязи с государственным управлением торговлей, оказанием услуг, выполнением работ, соблюдением установленного порядка торговли, государственным регулированием ценообразования, обеспечением общественной, санитарно-эпидемиологической безопасности и экономических интересов страны предусматривало в КоАП РСФСР ответственность за их нарушение (динамику объема регулирования видно, исходя из увеличения статей гл. 12 КоАП РСФСР (с 12 — в 1984 г. до 28 — в 2000 г.)). Таким образом, общественные отношения в сфере потребительского рынка, урегулированные нормами

¹⁴ Маманов И.Х. Административная ответственность за правонарушения в области торговли // Сов. государство и право. 1989. № 8.

¹⁵ См.: Погосян Н.Д. Формирование статуса Счетной палаты Российской Федерации (историко-правовые аспекты и некоторые современные проблемы) // Государство и право. 1998. № 4. С. 10–18.

¹⁶ См., напр.: Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ “Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации” // СЗ РФ. 2010. № 1, ст. 2.

¹⁷ См.: Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 24, ст. 689.

¹⁸ См.: Братановский С.Н., Галицкая Н.В. Административно-правовые критерии классификации видов безопасности в Российской Федерации // Правовая культура. 2014. № 3 (18). С. 38–45.

Закона СССР “О защите прав потребителей”, охранялись соответствующими нормами КоАП РСФСР и носили преимущественно административно-правовой характер.

Несмотря на общемировую практику, связанную с развитием этих отношений¹⁹, и наличие союзного законодательства, принятие нормативных актов в “новой России” пошло по другому пути — определение этих отношений как лишь между предпринимателями и потребителями и регулирование их нормами гражданского права и принятыми в соответствии с ним иными нормативными актами. Толкование в Законе РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 “О защите прав потребителей”²⁰ понятия “потребитель” как гражданина, имеющего намерения заказать или приобрести, либо заказывающего, приобретающего или использующего товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, создает значительные трудности в применении юридических норм при решении конкретных вопросов, связанных с защитой прав, интересов, жизни, здоровья и безопасности граждан при осуществлении ими различных духовных и материальных потребностей, в том числе в области образования, здравоохранения, культуры, жизнедеятельности человека, приводит к ошибочному пониманию правовых норм²¹.

Недооценка эффективности применения норм административного права в указанной сфере на современном этапе развития страны, на наш взгляд²², уже вызвала ряд негативных последствий как для граждан, так и для экономики страны²³. Неопре-

деленность круга регулируемых правоотношений в этой сфере, его объектов и субъектов привела в настоящее время к разбалансированию системы применения правоохранительными органами российского законодательства, регулирующего общественные отношения в этой сфере, и отсутствию государственной и общественной защиты граждан-потребителей²⁴. Это подтверждают сегодня как ученые²⁵, так и практики²⁶.

Кроме того, со вступлением Российской Федерации в Совет Европы особый интерес представляет правовой анализ Европейской конвенции “О защите прав и основных свобод человека”, в том числе прав и свобод, подлежащих международной защите, например права на образование, что гарантирует ст. 43 Конституции РФ и др.²⁷ В связи с чем, по нашему мнению, государство и общество обязаны обеспечивать и защищать права и законные интересы граждан при удовлетворении ими многообразных исторически обусловленных

²⁴ См.: Братановский С.Н., Братановская М.С. Административное право: учеб. М., 2016. С. 216.

²⁵ См.: Ларичев В.Д., Спиринов Г.М. Коммерческое мошенничество в России. Способы совершения, методы защиты. М., 2001. С. 5–7.

²⁶ В частности, проблемы правоприменения законодательства в сфере защиты прав потребителей были отмечены в постановлениях Конституционного Суда РФ, уставных и конституционных судов субъектов Федерации, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ (см.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений абзаца 14 статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)” в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова»; постановление Конституционного суда Республики Коми от 28 июня 2012 г. «По делу о проверке конституционности подпункта 11 пункта 3 Порядка и условий выплаты компенсации стоимости твердого топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, и транспортных услуг для доставки этого твердого топлива, утвержденных постановлением Правительства Республики Коми от 5 мая 2009 г. № 115 “Об утверждении правил и форм предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, порядка и условий выплаты компенсации стоимости твердого топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, и транспортных услуг для доставки этого твердого топлива и внесении изменений в постановление Правительства Республики Коми от 31 декабря 2004 г. № 280 “О мерах по реализации Закона Республики Коми “О социальной поддержке населения в Республике Коми”» по жалобе гражданина Д.В. Терешко»; постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 сентября 1994 г. № 7 “О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей” (с изм.)).

²⁷ См.: Защита прав человека и борьба с преступностью: сб. док. Совета Европы / под общ. ред. В.В. Черникова. 2-е изд., доп. М., 2005. С. 15–21; Европейская конвенция “О защите прав человека и основных свобод”. М., 1990. С. 85–117.

¹⁹ См.: Резолюции Генеральной ассамблеи ООН: от 5 декабря 1980 г. № 35/63 “Принципы правового недопущения недобросовестных схем предпринимательской деятельности” // URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/395/38/IMG/NR039538.pdf?OpenElement>; от 9 апреля 1985 г. № 39/248 “Руководящие принципы для защиты интересов потребителей” // URL: http://potrebinforms.ru/zakonodatelstvo/mezhdunarodnoe_zakonodatelstvo/rukovodjacie_principy_dlya_zawity_interesov_potrebitelej/

²⁰ См.: Росс. газ. 1992. 7 апр.

²¹ Так нерешенность этих проблем отметил Президент РФ Д.А. Медведев на Госсовете по защите потребителей в г. Саранске 17 января 2012 г. (см.: Кузьмин В. Клиент всегда прав: Дмитрий Медведев выступил за совершенствование механизма защиты потребителей // Росс. газ. 2012. 17 янв.).

²² См.: Пантелеев В.Ю. Проблемы обеспечения безопасности населения от факторов влияния теневой экономики на потребительском рынке // Теневая экономика: проблемы диагностики и нейтрализации: материалы Всеросс. науч.-практ. конф. Екатеринбург, 2004. С. 202–206.

²³ См.: Аронов С.П. Особый вид экономики // Управление и экономика. 2015. № 3. С. 32; Братановский С.Н., Зеленев М.Ф. Понятие, состав и виды коррупционных правонарушений // Гражданин и право. 2011. № 11. С. 21–33.

потребностей²⁸, в том числе в таких областях, как культура, образование, здравоохранение и др., входящих в широком смысле в понятие оказания соответствующих услуг. Как отмечается в документах ООН и Совета Европы, в законодательных актах Российской Федерации по вопросам культуры, образования, охраны здоровья и др., данные права и интересы относятся к наиболее важным потребностям личности, устанавливают ответственность государства за их реализацию²⁹. Поэтому включение общественных отношений в указанных областях в сферу производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения защиты интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности граждан при осуществлении ими своих материальных и духовных потребностей, а также общественной, экономической, экологической, продовольственной безопасности есть необходимое условие правильного правоприменения нормативных актов, в той или иной мере касающихся граждан-потребителей³⁰.

Нормами международного права в обязательном порядке устанавливается необходимость профилактики обманов потребителей, включая оказание различных (например, финансовых, образовательных) услуг, начиная с надлежащего информирования населения, его обучения и заканчивая участием в ней «наиболее продвинутых» потребителей, общественных организаций потребителей и предпринимателей. В рекомендациях ООН делается упор на безвозмездное, оперативное расследование нарушений с помощью норм административного права и государственную защиту потребителей. При этом необходимо отметить, что защита прав потребителей — лишь малая часть защиты потребителей в рамках этих общественных отношений, которые нормами международного права дополняются особыми субъектами (например, «слабый», «наиболее слабый», «наиболее продвинутый», «компетентный» потребители, «деловые круги» (в нашей интерпретации — общественные и профессиональные организации предпринимателей))³¹. Отмеченные нами международные нормы касаются в первую очередь вопросов профилактики

и предупреждения правонарушений в отношении потребителей, обеспечения качества и безопасности товаров, работ и услуг, продовольственной, экономической и общественной безопасности, безусловного обеспечения населения отдаленных регионов и потребителей с низким доходом («наиболее слабые» потребители) качественными и безопасными продуктами и промышленными товарами, работами и услугами, недопущения обмана потребителей, соблюдения правил сертификации и метрологии.

Международные нормы особо подчеркивают взаимосвязь защиты этих категорий потребителей с вопросами государственного обеспечения, общественной, экономической, продовольственной, экологической и других видов безопасности при осуществлении материального и духовного потребления. Так, области обеспечения продовольственной безопасности правительствам государств — членов ООН вменяется в обязанность поддерживать и, насколько это возможно, применять нормы Продовольственного кодекса Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций и Всемирной организации здравоохранения или в случае их отсутствия другие международные продовольственные нормы, на постоянной основе выполнять, развивать или улучшать меры по обеспечению безопасности продовольствия (включая, в частности, критерии безопасности, продовольственные нормы и требования к питательности, а также эффективные механизмы по контролю, инспекции и оценке), разрабатывать, продолжать или укреплять национальную политику и планы для улучшения снабжения питьевой водой и ее распределения, а также повышения ее качества, следить за применением пестицидов и химических препаратов, которые могут оказать влияние на окружающую среду, жизнь и здоровье потребителей. Это на сегодняшний день крайне важно для России в свете реализации Основ государственной политики в области экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года³².

При решении этих задач необходимо обеспечение надлежащего государственно-правового порядка, общественной безопасности, защиты прав человека в области потребления, безопасного и комфортного существования людей, финансово-экономического регулирования и контроля, экономической безопасности, безопасности и качества товаров, работ и услуг. Не случайно, говоря

²⁸ В подтверждение нашей позиции см., напр.: *Глуценко П.П.* Конституционные права и свободы граждан России: современные проблемы социально-правовой защиты. СПб., 1997. С. 8–13.

²⁹ См., напр.: *Международно-правовые документы по вопросам культуры.* СПб., 1996. С. 15–27, 28–31, 51–55.

³⁰ См.: *Галицкая Н.В., Братановский С.Н.* Понятие и содержания контроля и надзора в области обеспечения безопасности // *Вестник СГЮА.* 2013. № 6(195). С. 29–33.

³¹ См.: Резолюции Генеральной ассамблеи ООН от 5 декабря 1980 г. № 35/63, от 9 апреля 1985 г. № 39/248.

³² См.: URL: <http://news.kremlin.ru/acts/15177>

о необходимости содействия экономическим интересам потребителей и защите этих интересов путем применения административно-правовых норм, правительствам государств — членов ООН даны рекомендации по предоставлению потребителям возможности максимально выгодно использовать свои экономические средства, обеспечению удовлетворительных технических и эксплуатационных характеристик товаров, работ и услуг, надлежащих методов их распределения, добросовестной деловой практики, эффективной защиты от деятельности, которая может отрицательным образом затронуть экономические интересы потребителей и осуществление выбора при покупке.

Кроме того, без усиления роли государства и административного законодательства (например, лицензирование отдельных видов деятельности, экономического мониторинга, контроля и надзора) невозможно обеспечить сохранение безопасности и качества основных видов продовольствия, условий жизнедеятельности человека с учетом происходящих процессов глобализации, связанных с уменьшением природных резервов³³.

Что касается экологической безопасности, то здесь международные нормы, закрепленные в Резолюции ООН от 9 апреля 1985 г. № 39/248 (в ред. 1999 г.) “Руководящие принципы для защиты интересов потребителей”, повышают требования к ее соблюдению и подчеркивают ее взаимосвязь с защитой безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг, экономической и продовольственной безопасностью, в том числе вводя такое понятие, которое нами сформулировано как “развитие экологически чистого производства, экологически чистых товаров, работ и услуг”. Это, в частности, раскрыто в п. 24, 25 Резолюции: “Следует содействовать доступу потребителей к достоверной информации о воздействии товаров и услуг на окружающую среду, используя для этого описания товаров, отраслевые экологические отчеты, информационные центры для потребителей, программы добровольной и транспарентной экомаркировки и справочные службы для получения информации о товарах”. Для достижения этой цели государственным органам в тесном сотрудничестве с производителями, распределителями и организациями потребителей следует принимать меры по борьбе с использованием несоответствующих действительности заявлений или

информации экологического характера в рекламе и маркетинге, поощрять разработку надлежащих кодексов и стандартов рекламной деятельности в целях регулирования и проверки заявлений экологического характера³⁴.

На наш взгляд, необходимо исследование как международного опыта правового регулирования отношений, связанных с материальным и духовным потреблением, так и опыта стран с развитой экономикой и правовыми системами, ввиду того, что процессы глобализации, интенсивная международная торговля способствуют процессу интернационализации и унификации права. В этой связи одной из задач современной России является применение более эффективных методов защиты потребителей с учетом зарубежного опыта в целях организации комплексного, системного подхода к совершенствованию существующих форм и методов защиты граждан-потребителей как, безусловно, социально-ответственной и значимой функции правового государства. Кроме того, тенденции развития международного права подчеркивают, что необходимо включение в национальные системы норм права, регулирующих вопросы безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг, обеспечения экономической, экологической, производственной, продовольственной и иных видов безопасности в процессе производства и потребления материальных и духовных благ. С учетом этого опыта предлагаем создать многоуровневую систему по защите потребителей нормами международного права, европейского и национального права.

В условиях реализации концепции социального государства в России его важнейшей составляющей является обеспечение достойного качества жизни граждан Российской Федерации. Целевое достижение последнего без обеспечения административно-правового регулирования потребительского рынка, в рамках которого обеспечивается безопасность потребления в широком плане, выступает в качестве одного из основных направлений этого регулирования в данной сфере общественных отношений. Одновременно в условиях формирования правового государства данное направление требует комплексного подхода в нормативно-правовом и правоприменительном обеспечении вопросов безопасности в контексте развития потребительского рынка.

³³ В подтверждение нашей позиции см.: *Круглов В.В.* О повышении эффективности правового обеспечения и организации природоохранной деятельности в России // *Росс. юридический журнал*. 2012. № 5. С. 197–199.

³⁴ См.: *Братановский С.Н., Зарубин А.В.* Государственное управление промышленным комплексом в Российской Федерации. Саратов, 2012.

PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE LEGAL REGULATION IN THE SPHERE OF THE CONSUMER MARKET

© 2018 S. N. Bratanovsky^{1,*}, V. Yu. Panteleev^{2,**}

¹*Plekhanov Russian Academy of Economics, Moscow*

²*Authorized Court of Sverdlovsk region, Yekaterinburg*

**E-mail: bratfoot@mail.ru*

***E-mail: info@ustavsud.ur.ru*

Received 08.12.2016

In the scientific article problematic issues of determination of the legal nature of the relations arising in the sphere of the consumer market are researched. The author's line item on need of inclusion in the mechanism of legal regulation of means of administrative and legal impact is proved. Judgments of the leading scientists-lawyers on cases in point are provided. Experience of international legal regulation is analysed.

Key words: consumer market, Administrative Law, trade, social sphere, consumer, producer, law, regulation, management.