Пантелеев Вадим Юрьевич. Административно-правовое регулирование в сфере потребительского рынка в Российской Федерации: диссертация ... доктора Юридических наук: 12.00.14 / Пантелеев Вадим Юрьевич;[Место защиты: Тюменский государственный университет].- Тюмень, 2016

Введение

**Глава 1. Теоретические основыадминистративно-правового регулированиявсферепотребительскогорынка 25**

1.1. Концепция развития административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка: постановка проблем 25

1.2. Потребительский рынок как объект административно-правового регулирования 43

1.3. Современное состояние законодательства в сфере потребительского рынка 79

**Глава 2. Административно-правовое регулирование отношений в сфере потребительского рынка: исторический аспект 107**

2.1. Генезис административно-правового регулирования общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг и выполнения работ в России (Х–XVI вв.) 107

2.2. Административно-правовое регулирование общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг и выполнения работ в России XVII–XX вв. 123

2.3. Административно-правовое регулирование сферы потребительско го рынка в советский период (1917–1992 гг.) 152

**Глава 3. Административно-правовое регулирование в сфере потребительского рынка на современном этапе: международный и сравнительно-правовой аспекты 182**

3.1. Основные общемировые тенденции развития административно правового регулирования процессов производства и торговли то

варами, оказания услуг, выполнения работ и защиты прав потреби телей на современном этапе 182

3.2. Административно-правовое регулирование в сфере потребитель ского рынка в зарубежных странах 223

3.3. Вопросы совершенствования административно-правового регули рования в сфере потребительского рынка в Российской Федерации с учетом международного и зарубежного опыта 265

**Глава 4. Особенности административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка 304**

4.1. Особенности административно-правового статуса потребителя: понятие, признаки 304

4.2. Законные интересы потребителя как особый элемент его админи стративно-правового статуса 333

4.3. Особенности административно-правового регулирования оказания услуг, выполнения работ в сфере потребительского рынка 354

4.4. Особенности административно-правового регулирования обеспече ния безопасности в сфере потребительского рынка 388

**Глава 5. Система органов государственного управления сферой потребительского рынка в Российской Федерации 416**

5.1. Правовое положение федеральных органов исполнительной власти в сфере потребительского рынка 416

5.2. Правовое положение органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере потребительского рынка 443

Заключение 476

Список сокращений. 490

Список литературы

* [Потребительский рынок как объект административно-правового регулирования](http://www.dslib.net/admin-pravo/administrativno-pravovoe-regulirovanie-v-sfere-potrebitelskogo-rynka-v.html#7469391)
* [Административно-правовое регулирование в сфере потребитель ского рынка в зарубежных странах](http://www.dslib.net/admin-pravo/administrativno-pravovoe-regulirovanie-v-sfere-potrebitelskogo-rynka-v.html#7469392)
* [Законные интересы потребителя как особый элемент его админи стративно-правового статуса](http://www.dslib.net/admin-pravo/administrativno-pravovoe-regulirovanie-v-sfere-potrebitelskogo-rynka-v.html#7469393)
* [Правовое положение органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере потребительского рынка](http://www.dslib.net/admin-pravo/administrativno-pravovoe-regulirovanie-v-sfere-potrebitelskogo-rynka-v.html#7469394)

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Сфера производства и торговли товарами, оказания услуг и выполнения работ, определяемая как сфера потребительского рынка, является важной составной частью социально-экономического строя общества и требует комплексного и развернутого правового регулирования прежде всего для защиты законных интересов, прав и свобод граждан, безопасных условий жизни, потребления материальных и духовных благ. Поэтому проблемы административно-правового регулирования в этой сфере определяют первоочередные задачи правовой политики современного российского государства. Это происходит в трудных условиях выбора концептуальных путей становления рыночной экономики и формирования правовой системы в России, где, согласно теории частного права и новых экономических концепций, развивается мысль о свободной активности частного предпринимательства и саморегуляции рынка, ограничения государственного управления и государственного сектора в экономике, в том числе в области прогнозирования и регулирования этих отношений. Изменения в многоукладной российской экономике, развитие рыночных отношений, возникновение разнообразных форм собственности – с одной стороны, существующая реальная опасность для здоровья и жизни населения, осуществляющего личное материальное и духовное потребление, обязанность органов публичной власти обеспечить безопасность населения России от некачественной и опасной продукции в сфере потребительского рынка – с другой, требуют новых подходов к ее государственному управлению, в том числе посредством правовых регуляторов, стыковки с другими областями общественных отношений. Ведущее ценностное основание такого регулирования – защита граждан. Необходимость решения этих вопросов и обеспечение указанных прав в полном объеме отмечена в задачах, поставленных Президентом РФ В.В. Путиным всем уровням власти1.

Провозглашенный Российским государством приоритет прав и свобод личности над интересами государства, переход к идеям гуманизма, закрепленным в международном праве, изменили подход правоведов к регулированию общественных отношений и созданию концептуально новых источников права. В результате принятия Закона РФ от 7 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей» в российском праве были закреплены новые понятия «потребитель», «личное, бытовое семейное, домашнее потребление» и др. в различных нормативных правовых актах, которые за эти годы сформировали в стране систему норм права, регулирующую общественные отношения с участием потребителя как «слабого» субъекта в сфере потребительского рынка, требующего особой административно-правовой защиты его законных интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности, а

1 Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации [в 2013 г.]. М., 2013. С. 11-17; Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации [в 2014 г.]. М., 2014. С. 16-22, 27-29, 34-36.

так же созданы предпосылки обеспечения комплексного регулирования данных отношений. В этих условиях важно научно обоснованное развитие административно-правового регулирования и повышение эффективности государственного управления в данной сфере. Эта проблема актуализируется и в нормах международного права, которые ставят задачу правительствам государств – членов ООН по созданию эффективной и оптимальной системы административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка, защиты потребителей как «слабого» и «особо слабого» субъекта в экономических спорах с предпринимателями, обеспечению безопасности потребителей, безопасности и надлежащего качества товаров, работ и услуг путем применения административно-правовых средств.

В современной России, несмотря на принятие большого количества нормативных актов по административно-правовому регулированию в сфере потребительского рынка, обеспечения реальной защиты потребителей не произошло. Это связано в первую очередь с отсутствием четкой государственной концепции в сфере государственного управления потребительского рынка и стройной национальной системы государственных органов Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления и общественных объединений, осуществляющих это регулирование. И если на ранних стадиях развития указанных правоотношений отсутствие цивилизованного рынка и государственной политики в этой области не имело решающего значения, то в настоящее время, когда они приобрели огромные масштабы, ясно, что без стабильной, оптимальной и эффективной системы государственного управления в сфере потребительского рынка реализация прав, интересов и обеспечение безопасности жизни, здоровья потребителей невозможна.

Процесс постоянного обновления законодательства Российской Федерации, проведение административной реформы, а так же вступление страны в ВТО актуализирует проблему необходимости комплексного анализа административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка, определения его пределов, объектов, субъектов, форм и методов. В результате, как в теории административного права, так и в практической деятельности правоохранительных органов возникла необходимость в определении круга общественных отношений, регулируемых нормами права и возникающих между потребителями, предпринимателями, оказывающими услуги, предпринимателями-производителями, предпринимателями-продавцами, предпринимателями-исполнителями работ, общественными организациями предпринимателей и общественными организациями потребителей, государственными и муниципальными органами, а также сферы потребительского рынка как объекта административно-правового регулирования.

Совершенствование административно-правового регулирования сферы потребительского рынка является ключевой проблемой общественного развития российского государства, так как, с одной стороны, требует эффективной защиты потребителя как «слабого» субъекта отношений с предпринимателями в этой сфере путем применения всего комплекса правовых средств, а с другой – именно обеспечение государственной защиты интересов, прав, жизни, здоровья, безопас-

ности потребителей, безопасности и надлежащего качества товаров, работ и услуг, общественной, экономической, продовольственной, производственной и экологической и других видов безопасности существенно влияет на развитие личности, общества и государства, и дестабилизация системы материального и духовного потребления граждан может привести к кризису безопасности функционирования государства и общества. Многообразные процессы, связанные с производством и реализацией товаров, работ и услуг, и обеспечение государством стабильного материального и духовного потребления различных групп населения существенно взаимосвязаны с политическими, экономическими, социальными явлениями, и это актуализирует теоретическое исследование проблем административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка.

И это особенно актуально в связи с необходимостью структурных изменений в экономике, диверсификации производства и увеличения доли отечественных товаров и услуг на потребительском рынке, повышения их качества и конкурентоспособности в условиях санкционного давления со стороны ряда иностранных государств. В связи с этим необходимость научного исследования проблем административно-правового регулирования государственного управления в сфере потребительского рынка РФ требует комплексного научного административно-правового анализа понятия, сущности, содержания и принципов функционирования правовых форм и методов взаимодействия государства и бизнеса, упорядочения и систематизации процессов производства и реализации товаров, работ и услуг, снижения коррупционной составляющей в данной сфере.

**Степень разработанности темы исследования**. В условиях динамично развивающегося потребительского рынка нашей страны и формирования законодательства по его административно-правовому регулированию уровень разработанности проблем, связанных с этим регулированием на современном этапе развития России, можно все еще определить как начальный и явно не соответствующий масштабам потребительского рынка и его влияния на политические, экономические, социальные, правовые и культурные процессы. Вместе с тем интерес к проблемам совершенствования административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка вызывает повышенное внимание к исследованиям ученых в этом направлении, о чем свидетельствует появление публикаций, статей, комментариев к Закону РФ «О защите прав потребителей» и другим нормативным актам, регулирующим отношения в данной сфере.

Однако в большинстве своем исследования затрагивают изучение граждан-ско-правовых аспектов договорного права и защиты прав потребителей путем применения гражданско-правовых средств, и это в первую очередь связано с тем, что в ст. 1 Закона РФ от 7 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей» было определено, что общественные отношения «в области защиты прав потребителей регулируются Гражданским кодексом РФ, настоящим Законом и принимаемыми в соответствии с ним иными федеральными законами и правовыми актами Российской Федерации», и таким образом законодательно было закреплено доминирование регулирования указанных отношений нормами частного права над публич-

ными. Учитывая это, их более глубокое научное исследование было проведено учеными-цивилистами. В то же время недооценка эффективности применения норм административного права в указанной сфере на современном этапе развития страны уже привела к ряду негативных последствий в экономике, социальной и культурной сферах. И это подтверждают сегодня как ученые, так и практики, и вывод о необходимости проведения комплексных исследований по оптимизации и кодификации правовых норм в этой сфере подтверждает и анализ развития данных общественных отношений.

Наибольший вклад в общетеоретическое их исследование, а так же возможность комплексного подхода в работе обеспечили труды С.С. Алексеева, Н.А. Баринова, А.Ю. Кабалкина О.А. Красавчикова, О.С. Иоффе, Ю.К. Толстого, Ю.А. Тихомирова, М.Ю. Челышева, В.Ф. Яковлева и других ученых.

Необходимо отметить, что в России еще в XVII–XX вв. была создана система регулирования указанных отношений нормами полицейского права, что позволило обеспечить надлежащую защиту прав, интересов, жизни, здоровья и безопасности граждан в тот период. Вопросы этого регулирования были проанализированы в трудах российских ученых-полицеистов: А.Я. Антоновича, И.Е. Андреевского, Н.Х. Бунге, В.Ф. Дерюжинского и др.

В современной науке административного права сложились теоретические подходы к государственному управлению, которые имеют принципиально важное значение для исследования потребительского рынка и представлены в работах Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, С.В. Игнатьевой, А.А. Кармолиц-кого, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, Б.М. Лазарева, В.И. Майорова, А.В. Мартынова, А.Ф. Ноздрачева, В.Е. Севрюгина, Н.Г. Салищевой, Ю.П. Соловья, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой, В.А. Юсупова и других ученых.

Вопросы административно-правового регулирования отдельных подсистем сферы потребительского рынка, например, защиты прав потребителей, обеспечение этих прав органами исполнительной власти РФ, в том числе органами внутренних дел, ограничения прав предпринимателей при осуществлении торговли, оказания услуг и выполнения работ государственными органами и т.д., были рассмотрены Ю.Е. Булатецким, С.И. Гирько, В.М. Безденежных, М.В. Костеннико-вым, А.В. Куракиным, Е.В. Ким, С.А. Лобановым, Я.Н. Мартыновой, Н.В. Омеле-хиной, Н.А. Резиной, Н.Н. Таскаевым, В.Н. Ульяновой, Г.Б. Царевой, И.Б. Цимбалистовым и др.

Проблемы административно-правового регулирования и государственного управления в этой сфере рассматривали также зарубежные ученые, такие как А. Бредли, Г. Брэбан, У. Бернам, Е. Вайд, Ж. Ведель, Ш. Деббаш, К. Картер, Р. Мюллер, Д. Розенблюм, Р. Шварц, Э. Хоундис, И. Шафритц и некоторые другие.

Однако до настоящего времени отсутствуют монографические работы, посвященные глубокому комплексному анализу административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка. Дальнейшее теоретическое осмысление данной проблемы будет способствовать не только развитию конституционно-

го, административного, муниципального права, но и решению некоторых общетеоретических проблем, а также поможет наметить конкретные направления дальнейшего совершенствования административного законодательства и государственного управления в Российской Федерации.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения в сфере потребительского рынка.

**Предметом исследования** является правовое и в первую очередь административно-правовое регулирование в сфере потребительского рынка, а так же его научный анализ и толкование, правовые и организационные аспекты развития потребительского рынка в Российской Федерации, система органов исполнительной власти и управления Российской Федерации, ее субъектов.

**Правовую базу** исследования составляют политико-правовые документы, международные акты, нормативно-правовые акты, в том числе КоАП РФ, законы об административных правонарушениях субъектов Российской Федерации, Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей», Федеральный закон «О безопасности», акты Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, органов государственной власти и местного самоуправления, а также теоретические выводы научных исследований, материалы периодической печати.

**Эмпирическую базу** составили обобщенные данные о практической деятельности уполномоченных органов власти, статистические материалы, справочные данные, в том числе сведения о выявленных в Российской Федерации правонарушениях в сфере потребительского рынка в период с 2000 по 2011 гг., результаты рассмотрения дел об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности и защиты прав потребителей судами общей юрисдикции и мировыми судьями в период с 2007 по 2014 гг., показатели общего количества проверок и выявляемых нарушений законодательства при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей в период с 2007 по 2014 гг., результаты деятельности и сведения об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности, выявленных органами внутренних дел Российской Федерации с 1992 по 2014 гг. и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Российской Федерации за период с 2004 по 2014 гг., результаты анкетирования потребителей по вопросам обеспечения их прав, безопасности, безопасности и качества товаров, работ и услуг. Кроме того, диссертантом был использован более чем 30-летний личный опыт правоприменения в данной сфере.

**Цели и задачи исследования.** Целью настоящего исследования является комплексный анализ российского, зарубежного и международного опыта административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка, определение пределов его регулирования, объектов и субъектов, а также оптимизация структуры государственных органов, осуществляющих свою деятельность в указанной сфере, выявление проблем законодательного регулирования общественных отношений в ней и способов их решения, совершенствование администра-

тивно-правовых способов и методов защиты прав потребителей при осуществлении ими материального и духовного потребления, подготовка на этой основе практических рекомендаций по повышению эффективности административно-правового регулирования сферы потребительского рынка.

В связи с этим в диссертации решаются следующие две группы **задач**:

I. Задачи теоретического характера:

1. Анализ опыта административно-правового регулирования в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения законных прав, интересов, жизни, здоровья и безопасности граждан-потребителей, безопасности и качества товаров работ и услуг, общественной, экономической, экологической, продовольственной, производственной (технологической) и других видов безопасности при осуществлении ими духовного и материального потребления в России и других странах.
2. Анализ современного состояния административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка РФ с целью выявления его базовых характеристик.
3. Анализ структуры органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ с целью выявления их функций по регулированию общественных отношений в сфере потребительского рынка.
4. Выявление и анализ существующих административно-правовых форм и методов защиты прав граждан-потребителей при осуществлении ими личного материального и духовного потребления.
5. Анализ норм об административной ответственности в сфере потребительского рынка и их правоприменения, выработка предложений по их совершенствованию.

II. Задачи прикладного характера:

1. Изучение современного состояния, особенностей и путей совершенствования административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка, системы государственных органов Российской Федерации и ее субъектов, участвующих в регулировании данной сферы.
2. Обоснование необходимости и возможности выделения правового регулирования сферы потребительского рынка как комплексного института российского права на основе административно-правового анализа.
3. Раскрытие и уточнение понятий «потребительский рынок», «личное (бытовое), семейное домашнее потребление», «потребитель», «безопасность потребителя», «товар», «работа», «услуга», «безопасность товара, работы и услуги» и ряда других на основе действующего российского законодательства.
4. Ретроспективный анализ аспектов развития общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, выполнения работ и оказания услуг в России в Х–XX вв.
5. Анализ международного права и зарубежного законодательства в сфере потребительского рынка.

6. Анализ законодательства России и стран с развитой рыночной экономикой
по административно-правовому регулированию сферы потребительского рынка и
разработка рекомендаций по его совершенствованию, в том числе его унификация
в связи с вступлением России в ВТО.

1. Выявление взаимосвязи между состоянием административно-правового регулирования и государственного управления сферой потребительского рынка с политическими, экономическими, социальными, культурными и иными процессами;
2. Анализ структуры административных правонарушений, совершаемых в сфере потребительского рынка, и динамики их развития.
3. Разработка предложений по совершенствованию деятельности органов государственной власти и управления, особенно органа исполнительной власти РФ по защите прав потребителей и органов внутренних дел по административно-правовому регулированию в данной сфере.

**Теоретическую основу исследования** составляют работы таких отечественных исследователей фундаментальных положений административного права и теории государственного управления как Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, С.Н. Брата-новский, С.Н. Зырянов, А.Я. Капустин, А.А. Кармолицкий, М.И. Клеандров, С.Д. Князев, Ю.М. Козлов, А.П. Коренев, Б.М. Лазарев, В.И. Майоров, А.В. Мартынов, А.Ф. Ноздрачев, Л.А. Сергиенко, Ю.Н. Старилов, М.С. Студеникина, Н.Г. Салищева, Ю.П. Соловей, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хаманева, Т.Я. Хабриева, В.А. Юсупов, В.Ф. Яковлев и др.

Возможность комплексного подхода в исследовании обеспечили работы по конституционному праву С.А. Авакьяна, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, В.Д. Зорькина, М.Н. Колосовой, А.Н. Кокотова, М.И. Кукушкина, В.Д. Мазаева, В.В. Невинского, С.Э. Несмеяновой, Б.А. Страшун, Ж.И. Овсепян, Ю.И. Скуратова, М.С. Саликова, Г.Н. Чеботарева, а так же по гражданскому и предпринимательскому праву – П.А. Астахова, Н.А. Баринова, В.С. Белых, М.И. Брагинского, В.В. Витрянского, А.Ю. Кабалкина, О.А. Красавчикова, А.А. Райляна, Л.В. Сан-никовой, Е.А. Суханова, М.Ю. Челышева, А.Е. Шерстобитова, Л.В. Щенниковой, Ю.Б. Фогельсона и других ученых.

Отдельные вопросы административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка были рассмотрены В.М. Безденежных, Ю.Е. Булатецким, А.В. Винницким, Г.Р. Гафаровой, С.М. Зубаревым, С.В. Игнатьевой, М.В. Ко-стенниковым, С.А. Лобановым, А.В. Мартыновым, Т.Ю. Погосян, Н.А. Резиной, С.В. Фомовой и др.

**Методологическая основа исследования.** Методологической основой диссертационного исследования является система философских знаний, формулирующих основные требования к научным теориям, определению сущности исследуемых явлений общественной жизни. При написании диссертации был использован широкий спектр существующих методов познания в области права, социологии, истории и других дисциплин. Их применение позволило диссертанту исследовать объекты во взаимосвязи и взаимозависимости. Методологической основой

диссертационного исследования послужили: диалектический метод познания, общенаучные, частнонаучные и специальные методы исследования, достижения в области конституционного, административного, муниципального, гражданского права и других отраслей научных знаний с учетом современных отечественных и зарубежных источников.

Ключевое значение для раскрытия темы имели правовые методы исследования: формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой и другие. Так, формально-юридический метод заключался в анализе Конституции РФ, законов, иных нормативно-правовых актов, он так же применялся в процессе анализа российского и зарубежного законодательства. Такой подход дал возможность показать современное состояние административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка. В работе широко использован метод сравнительного правоведения, что позволило выявить различные проблемы административно-правового регулирования этих отношений и государственного управления в России и зарубежных странах. При написании работы диссертант прибегнул к историко-правовому методу как одному из основополагающих методов познания, без которого невозможно провести четкий, объективный анализ ни одного общественного явления. Применение данного метода позволило выявить сущность и основные тенденции развития форм и методов защиты прав потребителей в указанной сфере, анализ эффективности ее административно-правового регулирования и государственного управления на разных этапах их развития.

Исходным методом изучения основных понятий и формирования системы и структуры общественных отношений в сфере потребительского рынка послужил системно-структурный метод. В диссертации так же использован статистический метод. Проанализированы данные, демонстрирующие состояние по выявлению и пресечению правонарушений в сфере потребительского рынка, их динамика. Функциональный метод использовался при изучении правового взаимодействия органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления и общественных объединений в регулировании этих отношений. С его помощью были выделены системообразующие элементы и категории административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка.

**Научная новизна исследования.** Впервые диссертантом комплексно исследованы общественные отношения, система государственного управления и законодательства в сфере потребительского рынка, которая определяется как комплексный межотраслевой институт.

Диссертанту одному из первых удалось адаптировать в правовой сфере понятие потребительского рынка, характерное для экономической науки, и раскрыть его как комплексную систему общественных отношений, связанных с потребителями в процессе удовлетворения ими своих материальных и духовных потребностей.

Уточнены существующие и предложены новые понятия, имеющие концептуальное и практическое значение для административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка, проведен анализ понятий и даны новые определения, в том числе такие, как «государственное управление в сфере потребительско-

го рынка», «сфера потребительского рынка», «потребитель», «безопасность потребителя», «товар», «услуга», «работа», «безопасность товара, работы и услуги», «личное (бытовое), семейное, домашнее потребление», «административно правовое регулирование сферы потребительского рынка» и некоторые другие. Диссертантом одним из первых исследованы административно-правовые формы и методы защиты прав граждан-потребителей при осуществлении ими материального и духовного потребления. На основе комплексного анализа с учетом изменений современного российского законодательства и взаимодействия норм конституционного, административного, муниципального, гражданского и других отраслей права определены объекты, субъекты и пределы административно-правового регулирования общественных отношений в данной сфере.

Исследуя различные аспекты административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка, диссертант определяет, что именно регулирование с помощью норм административного права является наиболее эффективной формой воздействия на общественные отношения, возникающие в данной сфере в демократическом обществе и правовом государстве, и совершенствование его правовой основы является гарантией обеспечения как прав и безопасности потребителей, так и государственных интересов.

Впервые проведен всесторонний сравнительный анализ системы субъектов, осуществляющих административно-правовое регулирование отношений в исследуемой сфере. Диссертант представляет классификацию субъектов административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка, проводит комплексное теоретическое исследование системы органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов по их регулированию в ней, дает рекомендации по совершенствованию их деятельности. С учетом нового российского законодательства предложена концепция построения в России системы органов административной юстиции, призванных обеспечить разрешение экономических споров потребителей с предпринимателями, и многоуровневой национальной системы защиты потребителей, включающей государственную, муниципальную и общественную защиту. В результате исследования выявлен дисбаланс между основными подходами в административно-правовом регулировании в сфере потребительского рынка и реальными потребностями и механизмами административно-правовой защиты потребителей.

**Основные положения, выносимые на защиту.**

1) Диссертантом предложена авторская концепция понятия правового регулирования сферы потребительского рынка как комплексного объекта регулирования, задающего необходимость взаимодействия множества различных отраслей права, в том числе подотраслей административно-правового регулирования, в связи с чем сделан вывод, что проблемы совершенствования регулирования в сфере потребительского рынка носят комплексный характер и в условиях общемировых тенденций развития правового регулирования процессов производства и потребления товаров, работ и услуг существенно взаимосвязаны с различными политическими, экономическими, социальными и культурными явлениями.

2) Законодательство в сфере потребительского рынка представляет собой
комплексный межотраслевой институт, в рамках которого требуется не только
тщательная урегулированность разнородных общественных отношений для до
стижения цели защиты прав и законных интересов потребителей, их жизни, здо
ровья и безопасности, безопасности и качества товаров, работ и услуг, а так же
общественной, экономической, продовольственной, производственной (техноло
гической), экологической и иных видов безопасности, связанных с материальным
и духовным потреблением, но и строгая согласованность между собой правовых
норм, относящихся к различным отраслям законодательства. Это в первую оче
редь относится к административно-правовым актам (государственное управление
в сфере экономики, безопасность общества, экономическая, продовольственная,
промышленная, санитарно-эпидемиологическая, экологическая и другие виды
безопасности при осуществлении материального и духовного потребления, без
опасность и качество продукции, стандартизация, сертификация, маркировка то
варов и услуг, лицензирование отдельных видов деятельности, цены и ценообра
зование, государственный контроль и надзор, квотирование и др.), относящимися
к отрасли административного права, регулирующего отношения в сфере потреби
тельского рынка. В связи с этим необходимо внести соответствующие изменения
в Закон РФ «О защите прав потребителей» и другие нормативно-правовые акты.

3) Административно-правовое регулирование сферы потребительского рынка
необходимо рассматривать исходя из ее определения как сферы производства и
торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения законных ин
тересов, прав, жизни, здоровья, безопасности потребителей, безопасности и каче
ства товаров работ и услуг, общественной, экономической, экологической, продо
вольственной, других видов безопасности при осуществлении ими личного мате
риального и духовного потребления. Исходя из этого, дана классификация право
отношений в сфере потребительского рынка по субъектному составу, целям и их
содержанию. Рассмотрение административно-правового регулирования в сфере
потребительского рынка только в области торговли товарами приводит к значи
тельному снижению его эффективности и необоснованному сужению круга регу
лируемых правоотношений с участием потребителей.

1. Безопасность товаров, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации определяется как состояние, при котором отсутствует недопустимый риск, связанный с причинением вреда жизни и здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, окружающей среде, поэтому обеспечение соблюдения требований безопасности, в том числе организацию надлежащего административного контроля и надзора, необходимо включить в общественные отношения в сфере потребительского рынка.
2. На основе исследования норм международного права, актов ЕС и ЕАЭС, законодательства стран с развитой экономикой и правовой системой диссертант считает необходимым обеспечить многоуровневую защиту прав потребителей. Государственная и общественная защита потребителей согласно законодательству этих стран в обязательном порядке включает в себя защиту многообразных инте-

ресов, прав, жизни и здоровья, безопасности граждан-потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг, экономической, продовольственной, экологической, общественной, производственной (технологической) и других видов безопасности путем применения норм административного права как специализированными государственными органами (органы полиции, прокуратуры, административной юстиции, суды и т.д.) на всех уровнях власти (федеральной, региональной, муниципальной), так и общественными организациями потребителей и общественными организациями предпринимателей, а так же участие государственных органов в экономических спорах потребителей на стороне «слабого» и «особо слабого» субъекта этих отношений, с применением меры административной ответственности.

1. Диссертант выделяет в общем правовом статусе гражданина административно-правовой статус потребителя при осуществлении им материального и духовного потребления, понимая под потребителем индивидуального субъекта, имеющего намерение либо осуществляющего любое личное как материальное, так и духовное потребление, не связанное с предпринимательской или профессиональной деятельностью, это «слабый» и «особо слабый» субъект правоотношений с предпринимателями, осуществляющими производство и реализацию товаров, работ и услуг. Особый акцент при административно-правовом регулировании этих общественных отношений делается на обеспечение со стороны органов государственной власти и управления безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ, услуг, защиты многообразных экономических интересов путем применения мер административно-правового характера.
2. В рамках общественных отношений по обеспечению безопасности в сфере потребительского рынка неразрывно сочетаются как личная безопасность (жизнь и здоровье граждан), так и общественная безопасность (установленный порядок производства и потребления материальных и духовных благ) и безопасность государственная (стабильность власти и незыблемость строя), следовательно, ее можно охарактеризовать как сложное комплексное явление, включающее в себя безопасность товара (работы, услуги) для жизни, здоровья, имущества потребителя и окружающей среды, хранения, транспортировки и утилизации, а также безопасность процесса выполнения работы (оказания услуги), продовольственную безопасность, информационную безопасность, технологическую (производственную) безопасность. Таким образом, системными элементами безопасности в сфере потребительского рынка являются: общественная, экономическая, продовольственная, производственная, экологическая и некоторые другие виды безопасности при осуществлении материального и духовного потребления.

8) На современном этапе проведения социально-экономических реформ
необходимо повышение эффективности административно-правового регулирова
ния отношений в сфере потребительского рынка и в первую очередь обеспечения
безопасности путем установления административно-правовой ответственности
руководителей предприятий, а также иных должностных лиц, виновных за выпуск
опасной продукции, проведение опасных работ, оказание опасных услуг, внедре-

ние системы комплексного государственного контроля в ней, создание необходимых правовых и организационных условий для его осуществления, а также внесение соответствующих изменений в КоАП РФ.

9) Исследовав генезис административно-правового регулирования сферы по
требительского рынка в Российском государстве, диссертант доказывает необхо
димость развития системы законодательства по административно-правовому ре
гулированию этих отношений и совершенствованию государственного управле
ния, в том числе создание специализированных органов технического контроля и
надзора, специализированных подразделений полиции в современной России.
Ликвидация Федеральным законом «О полиции» данных функций существенно
снизила уровень общественной, экономической, продовольственной и других ви
дов безопасности, при осуществлении материального и духовного потребления,
степень защищенности потребителей, общества и государства. В связи с чем
предложено внесение соответствующих изменений в Федеральный Закон «О по
лиции», КоАП РФ и другие административно-правовые акты.

1. Система федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в сфере потребительского рынка, нуждается в оптимизации, конкретизации и детализации. И в первую очередь это касается уполномоченного органа исполнительной власти РФ по защите потребителей (Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека), в функциях которого в нарушение основополагающих принципов административной реформы объединены правовые, надзорные и хозяйственные функции, и с целью исправления ситуации по государственному управлению этой сферы необходимо внести соответствующие изменения в ст. 40 закона РФ «О защите прав потребителей» и Положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Необходимо так же усилить роль территориальных структур федеральных органов исполнительной власти и в первую очередь органов внутренних дел, которые являются составными звеньями централизованного управления, четко определить компетенцию и повысить взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления в регулировании данной сферы на законодательном уровне.
2. Наиболее эффективным представляется применение именно административно-правового регулирования рассматриваемых общественных отношений, которое позволяет, с одной стороны, оперативно выявлять и пресекать нарушения законных интересов, прав, безопасности потребителей и законодательства в данной сфере, с другой – осуществлять контроль максимального количества субъектов предпринимательской деятельности и обеспечивать оптимальную структуру государственных органов, минимальные расходы государства при осуществлении такого регулирования в данной сфере, безопасность потребителей, безопасность и качество товаров, работ и услуг, общественную, экономическую, продовольственную, производственную, экологическую и другие виды безопасности.

12) Компетенция субъектов РФ в сфере потребительского рынка должна
быть определена исходя из положений ст. 1 Закона РФ «О защите прав потреби-

телей» в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, а так же на основании ст. 42.1 Закона РФ «О защите прав потребителей» Конституциями (Уставами) субъектов РФ и принятыми в соответствии с ними региональными нормативно-правовыми актами. Поэтому, с целью повышения эффективности административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка, ст. 1 Закона РФ «О защите прав потребителей» должна быть дополнена ч. 4, в которой необходимо определить компетенцию субъектов РФ, связанную с регулированием этой группы отношений. При этом законодательство субъектов РФ совместно с федеральным законодательством должно составлять единую взаимосвязанную национальную систему в сфере потребительского рынка, которая должна предусматривать эффективные механизмы государственной, муниципальной и общественной защиты законных интересов, прав потребителей, их жизни, здоровья и безопасности, безопасности и качества товаров, работ и услуг, а так же общественной, продовольственной, производственной (технологической), экологической и иных видов безопасности, связанных с личным материальным и духовным потреблением населения. В этих целях ст. 42.1 Закона РФ «О защите прав потребителей» необходимо изложить в следующей редакции: «Высший исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации осуществляет мероприятия по реализации, обеспечению и защите потребителей и в пределах своих полномочий осуществляет правовое регулирование на основе федеральных законов и принятых в соответствии с ними нормативных актов, Конституций (Уставов) и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

13) Учитывая важность обеспечения государственной, муниципальной и общественной защиты, необходимо принятие государственной концепции в сфере потребительского рынка и создание стройной системы государственных органов Российской Федерации и ее субъектов, осуществляющих административно-правовое регулирование по производству и торговле товарами, услугами, создание целевой государственной программы в сфере потребительского рынка по реализации прав, интересов и обеспечения жизни, здоровья и безопасности потребителей, внесение изменения в законодательство и в первую очередь в гл. 4 «Государственная и общественная защита прав потребителей» Закона РФ «О защите прав потребителей», отмеченных диссертантом глав КоАП РФ и других нормативно-правовых актов.

**Теоретическая и практическая значимость** диссертационной работы заключается в том, что теоретические выводы и практические рекомендации, сформулированные в диссертации, учитывают потребности теории и практики и могут быть использованы для повышения эффективности и оптимизации государственно-управленческой деятельности в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения законных прав, интересов, жизни, здоровья и безопасности граждан-потребителей, в том числе общественной, экономической, экологической, продовольственной, других видов национальной безопасности, включая осуществление безопасности и качества продукции. Теорети-

ческие выводы могут использоваться в правотворческой деятельности, направленной на совершенствование федерального законодательства, нормативных актов субъектов РФ и органов местного самоуправления, унификации и интеграции правовых норм указанных субъектов регулирования общественных отношений в сфере потребительского рынка, в теории конституционного, государственного, административного, уголовного, муниципального, предпринимательского и ряда других отраслей права при определении их предмета, пределов, объектов, субъектов регулирования рассматриваемых общественных отношений, в научно-исследовательской работе и учебном процессе, преподавания соответствующих учебных курсов в высших и средних учебных заведениях.

Реализация разработанной в диссертации концепции административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка может быть использована для эффективного проведения реформ, целью которых является построение цивилизованного рынка товаров, работ, услуг, обеспечения надежной защиты прав, интересов, жизни, здоровья, безопасности потребителей, общественной, экономической, экологической, продовольственной, других видов национальной безопасности, безопасности и качества продукции, оптимизация публичного управления данной сферой. Представленные в диссертационном исследовании конкретные выводы и методологические подходы могут быть использованы при выработке концепции дальнейшего экономического развития страны при оптимизации и создании соответствующих организационных структур органов исполнительной власти России и ее субъектов, органов местного самоуправления в указанной сфере, определении форм и методов управления их деятельностью, совершенствовании механизма защиты законных интересов, прав и безопасности потребителей с помощью административных органов, делегирования государственных полномочий общественным организациям как предпринимателей, так и потребителей, определении путей совершенствования механизмов защиты граждан-потребителей, разработке новых положений Закона РФ «О защите прав потребителей», Федерального закона «О полиции», КоАП РФ, административного законодательства субъектов РФ, государственных программ и концепций, ведомственных и других нормативных актов, касающихся административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка.

**Апробация и внедрение в практику результатов исследования.** Рукопись диссертации обсуждалась на заседаниях кафедры административного и финансового права Тюменского государственного университета.

Результаты проведенного диссертантом исследования докладывались в выступлениях на 35 различных международных, общероссийских, региональных конференциях, круглых столах и семинарах проходивших с 1997 по 2015 гг. в различных городах России, в том числе на Уральской региональной научно-практической конференции «Современные проблемы юридической науки» (г. Екатеринбург, 15 апреля 1997 г.); Уральской региональной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современной юридической науки (теоретические и практические аспекты)» (г. Екатеринбург, 21 апреля 1998 г.);

Всероссийской научно-практической конференции «Теневая экономика: проблемы диагностики и нейтрализации (г. Екатеринбург, 29–30 сентября 2004 г.); Международной научно-практической конференции «Экономико-правовые проблемы и перспективы развития Уральского региона» (г. Екатеринбург, 25–27 мая 2006 г.); XII Международной научно-практической конференции «Юридическая наука как основа правового обеспечения инновационного развития России» (г. Москва, 28– 29 ноября 2011 г.); сессиях Европейско-азиатского правового конгресса: «Право и модернизация: приоритеты и стратегия» (г. Екатеринбург, 2011 г.), «Правовые формы интеграционных процессов в современном мире: реальность и перспективы» (г. Екатеринбург, 2012 г.), «Право Всемирной торговой организации: влияние на экономику и законодательство государства европейско-азиатского региона» (г. Екатеринбург, 2013 г.), «Взаимодействие национальных правовых систем: современные формы и тенденции» (г. Екатеринбург, 2014 г.), «Право и национальные интересы в современной геополитике» (г. Екатеринбург, 2015); XVI Международной научно-практической конференции и IX Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» «Стратегия национального развития и задачи российской юридической науки» (г. Москва, 24–25 ноября 2015 г.).

Материалы исследования применялись диссертантом в преподавании курса «Административное право» в Уральском финансово-юридическом институте, «Административное право» и «Административная деятельность органов внутренних дел» в Уральском юридическом институте МВД России, «Административное право» в Уральском гуманитарном институте, «Предпринимательское право и маркетинг» в Юридическом институте Московской государственной академии водного транспорта.

Предложения и выводы, содержащиеся в диссертации, анализ правотворчества и правоприменения различных нормативно-правовых актов по проблемам административно-правового регулирования в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения законных прав, интересов, жизни, здоровья и безопасности граждан-потребителей, в том числе общественной, экономической, экологической, продовольственной, других видов национальной безопасности, включая осуществление безопасности и качества продукции были использованы для подготовки и издания более 130 методических рекомендаций, пособий, аналитических обзоров, информаций для использования в практической деятельности органов внутренних дел, прокуратуры, других правоохранительных и контролирующих органов, а также в докладах, выступлениях диссертанта на коллегиях, межведомственных совещаниях МВД РФ, ГУ по Уральскому Федеральному округу, ГУВД областей Уральского региона, Генеральной Прокуратуры, Прокуратуры Свердловской области, Федеральной налоговой службы, Уральского таможенного управления, других правоохранительных и контролирующих органов.

Диссертант являлся представителем ГУВД по Свердловской области в Законодательном Собрании Свердловской области и членом рабочей группы по разработке нормативно-правовых актов Свердловской области, в рамках которой он

участвовал в подготовке рекомендаций в проект Кодекса Свердловской области об административной ответственности, Областного Закона от 14 июня 2005 г. № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области» и некоторых других нормативных актов.

Основные положения диссертации внедрены диссертантом в практическую деятельность подразделений по выявлению правонарушений на потребительском рынке и исполнения административного законодательства, экономической безопасности и противодействия коррупции, обеспечения общественной безопасности и общественного порядка органов внутренних дел, в решения Уставного Суда Свердловской области, связанные с обеспечением социально-экономических прав граждан, защиты прав потребителей, в итоговые решения судейского сообщества по различным направлениям судебной деятельности.

**Структура диссертации** обусловлена темой, целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, пяти глав, включающих 15 параграфов, заключения, списка сокращений, списка литературы и приложений.

## Потребительский рынок как объект административно-правового регулирования

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 гг. 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 вв. 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 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 стране1.

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 РФ 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 граждан. 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 лет1.

Необходимо отметить, что эти процессы проходят в период интенсивных социально-экономических и политико-правовых реформ и существенно 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 страны, что опредопределило существенное изменение качественных характеристик производства и потребления, с другой стороны, именно надежное удовлетворение материальных и духовных потребностей различных групп населения, обеспечило социально-политическую стабильность в стране.

В то же время, не смотря 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 власти2. И позицию диссертанта о необходимости соблюдения Конституции РФ3 и ответственности государства по обеспечению указанных потребностей отмечают многие ученые, в частности, С.А. Авакьян4, В.Д. Зорькин, Н.С. Бондарь, Ж.И. Овсепян5, А.Н. Кокотов, В.В. Невинский, М.И. Кукушкин, Ю.И. Скуратов, С.Э. Несмеянова, М.С. Саликов6, Н.М. Колосова1.

Новые теоретические представления и законодательство, основанное на экономических и политических преобразованиях в России 90-х гг. XX в., на взгляд диссертанта, 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., и изучение опыта административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка имеет важное теоретическое и практическое значение. Поэтому, исходя из недостаточной разработанности данной проблематики, необходимо рассмотреть это регулирование в их историческом развитии в сравнении с общественными отношениями, регулируемыми полицейским правом и современным административным правом. Важность административно-правового регулирования указанных правоотношений и необходимость их комплексного исследования отмечают, в частности, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хаманева, С.В. Игнатьева, С.В. Алексеев, К.С. Бельский, О.И. Бекетов, С.В. Кодан и ряд других ученых2.

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 права3. И эти проблемы были рассмотрены в трудах Н.А. Бердяева, И.А. Ильина, Б.А. Кистяковского, В.О. Ключевского, Д.И. Мейера, Н.М. Коркунова, П.И. Новгородцева, С.М. Соловьева, Г.Ф. Шершеневича, М.М. Сперанского, И.Я. Фой-ницкого и ряда других ученых.

## Административно-правовое регулирование в сфере потребитель ского рынка в зарубежных странах

Определяя ранее эти отношения мы анализировали понятие потребительского рынка, которое до этого в основном исследовалось преимущественно в экономической науке. Исходя из определения К. Маркса рынка как сферы обмена товаров, где огромное скопление товаров, которые имеют потребительскую стоимость, под товаром понимался продукт, то есть предмет обладающий материально-вещественной формой под который подпадает и услуга1. В современной науке она сформировалась как система, которая, трансформировалась в современных условиях как совокупность хозяйствующих субъектов изготовителей, исполнителей, производящих или реализующих потребительские товары, а так же индивидуальных потребителей приобретающих эти товары, для личного использования2. При этом в общенаучном смысле, под потребительским рынком понималась сфера товарного обращения, товарооборота3.

Существует и отраслевой подход, под которым, под потребительским рынком понимается подсистема социально ориентированной экономики главным активом которой являются трудовые отношения, которую формируют человеческий фактор и субъекты хозяйствования, производящие материальные и нематериальные товары и услуги, обеспечивающие поддержание и восстановление здоровья, духовное и физическое развитие человека либо как некоторая механическая совокупность отдельных отраслей торговли, общественного питания и бытового обслуживания4. Согласно другому отраслевому подходу под ним понимается совокупность отраслей, производящих товары и услуги (платные и бесплатные) для населения, которые обозначают как потребительский сектор5.

И с этих позиций эти категории исследовались в экономической науке как сфера оборота товаров, работ и услуг, обусловленная платежеспособным спросом6, либо продажа товаров, выполнение работ и оказание услуг. Но мы, исходя из системного анализа всех представленных определений, включаем в общественные отношения в сфере потребительского рынка не только торговлю товарами, выполнение работ и оказания услуг, но и их производство, так как только на производстве возможно обеспечить как единый процесс движения товаров и услуг, так и осуществление безопасности потребителей, безопасности и надлежащего качества товаров, работ и услуг. Подтверждая позицию диссертанта о расширенном толковании понятия потребительский рынок, В.Д. Ларичев, Г.М. Спирин определяют его как цепочку: производитель – продавец – покупатель1. Исследуя общественные отношения в рассматриваемой нами сфере, они делают вывод, что структура потребительского рынка состоит из двух больших частей: сферы производства и сферы обращения. Первичным звеном потребительского рынка является сфера производства потребительских товаров и оказания услуг. Производство потребительских товаров включает в себя как производство продовольственных, так и непродовольственных товаров. Нормально функционирующий рынок характеризуется сбалансированностью спроса и предложения, насыщенностью средствами производства, предметов потребления и услуг, труда, капитала, ценных бумаг и валюты, действием механизмов саморегуляции и настройки2.

Для такого нормального функционирования рынка характерно наличие обратных связей между предложением и спросом, продавцом и покупателем, производителем и потребителем. Эти связи предоставляют необходимую информацию о спросе, реакции гражданина-потребителя на сложившуюся рыночную ситуацию, позволяют воздействовать средствами рыночного регулирования на производственно-хозяйственные процессы, экономическое поведение продавцов и покупателей. В условиях такого рынка потребитель получает возможность широкого и альтернативного выбора товаров и услуг с целью удовлетворения своих потребностей, и мы проанализировали создание единого мирового общества производства и потребления товаров, работ и услуг во взаимосвязи с политическими, экономическими, социальными и культурными процессами в параграфе 1.1. Именно такой рынок в настоящее время сложился в странах с развитой экономикой (что более подробно мы рассмотрим далее). Основным звеном потребительского рынка, где возникают правоотношения между продавцом и потребителем, является розничная торговля потребительскими товарами. Продавцами здесь могут выступать физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, и юридические лица различных форм собственности и организационно-правовых форм, а потребителями – физические лица, приобретающие товары для собственных нужд, и юридические лица, участвующие в этих общественных отношениях. Однако, учитывая определение, данное Законом РФ «О защите прав потребителей» мы ограничили понятие «потребитель» лишь физическими лицами

Неоднозначно трактуется понимание сферы обслуживания населения или сферы услуг входящей подсистемой в потребительский рынок. Так, правоведы советского периода взяли за методологическую основу классическое определение услуги К. Маркса как «особой потребительской стоимости, которую доставляет этот труд подобно всякому другому товару, но особая потребительская стоимость этого труда получила здесь специфическое название «услуги», потому что труд оказывает услуги не в качестве вещи, а в качестве деятельности»

Так, В.М. Ширяев определяет эту сферу как сферу услуг материального и нематериального характера. К материальным услугам он относит все виды услуг, на производство которых затрачивается труд, связанный с обменом, распределением или потреблением готовых продуктов, то есть услуги, не создающие материальных благ, а выполняющие только функции по их непосредственному доведению до потребителей и по обслуживанию процесса потребления продуктов, созданных в процессе производства. К нематериальным услугам относятся, те, которые не входят составной частью в стоимость какого-либо товара. Они включают в себя деятельность работников образования и просвещения, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, туризма, индустрии развлечений, а также органов государственного управления, обороны, внутренних дел, и общественных организаций3.

## Законные интересы потребителя как особый элемент его админи стративно-правового статуса

Дальнейшее развитие Российского законодательства в сфере защиты прав и безопасности граждан при осуществлении ими потребления шло исходя из усиления абсолютизма и сословного права, еще большего доминирования норм публичного права и приоритета государственных интересов над интересами и правами личности. Это нашло отражение в новом Судебнике (принят в 1550 г.), где наряду с преступлениями против государственной власти и церкви содержатся нормы права, регулирующие торговую деятельность, систему привилегий в ней посадского населения, что в свою очередь привело к бурному развитию производства и торговли товарами и услугами5. Причем ст. 58 Судебника вводит понятие мошенничества и устанавливает меры наказания за него как за татьбу – воровство, вопросам пресечения торгового обмана в нем придавалось большое значение. На наш взгляд, этот вопрос наиболее детально рассмотрел еще в 1871 г. И.Я. Фойницкий1. Анализируя нормативно-правовые акты того периода в странах Западной Европы и России, он подчеркивает, что «понятие мошенничества в нашем древнем праве стоит в тесной связи с понятиями воровства, татьбы и кражи»2. В странах Западной Европы, например, во Франции, начиная со средних веков, карательные репрессии государства распространялись на нарушение «кредита общественной торговли, нарушение безопасности на публичных торгах, торга съестными припасами и соблюдения мер и весов на общественных рынках», которые относились к тяжким преступлениям. Квалифицирующим признаком торгового мошенничества было наличие обмана в субъективной стороне преступления. Так согласно постановлению Парижского Парламента 1428 г. «всякий булочник, уличенный в продаже хлеба подложными мерами» подвергался денежному штрафу, выставлению у позорного столба и изгнанию3. Со временем, вследствие влияния данной доктрины, в которой играло важную роль формальное преступление falsum, и в Российском праве наряду с мошенничеством появляются лживые поступки, наказуемость которых определялась характером способа действия независимо от важности нарушаемых правоотношений. Развивались полицейско-предупредительные меры и меры общественного воздействия не только при осуществлении торговой деятельности, но и контроля качества товаров при их производстве. Эти меры подтверждают нашу позицию о необходимости введения контроля качества и безопасности товаров еще при проектировании и производстве и первостепенной важности профилактики правонарушений в сфере потребительского рынка с помощью норм административного права и общественного воздействия, которые в настоящее время в России отсутствуют.

Существенным вкладом в совершенствование правового регулирования в сфере торговли и оказания услуг было принятие при царе Алексее Михайловиче (1629–1676 гг.) в 1649 г. Соборного Уложения, состоящего из 25 глав, 967 статей, которые регулировали важнейшие отрасли государственного управления4. Анализ исторических собы-1 В подтверждение нашей позиции Д.А. Керимов и Э.Ф. Побегайло отмечают, что в исследовании И.Я. Фойницкого на основании исторических, сравнительно-юридических и теоретических построений дан правовой анализ различных видов и форм мошенничества по законодательству стран Западной Европы и России того периода свидетельствует, что поводом для скорейшего принятия Уложения царем Алексеем Михайловичем и реорганизации правительства стал «соляной бунт» 1648 г., спровоцированный резким повышением цен на предметы и продукты потребления, в том числе соль, и сопровождавшийся грабежами, погромами, убийствами бояр и дьяков, уличенных в коррупционных процессах, связанных именно со сферой потребительского рынка1. Поэтому в Соборном Уложении особое внимание акцентировано на обеспечении экономической, общественной и продовольственной безопасности при проведении общественного торга, усилении ответственности за правонарушения, соблюдении законов всеми сословиями и конкретизации норм и положений, их систематизации2. Впервые были регламентированы такие процессуальные процедуры как пытка, а также показания, данные во время пытки, которые должны были быть перепроверены посредством других процессуальных мер (допрос, присяга, обыск). К правонарушениям в сфере потребительского рынка, согласно данному нами определению, относились: мошенничество, то есть хищение, связанное с обманом; содержание без имеющегося разрешения питейных заведений и винокурение; неправомерные поборы и лихоимство; изготовление фальшивых грамот, актов и печатей и ряд других. В Соборном Уложении меры наказания предусматривались несоизмеримо жесткие, и смертная казнь предусматривалось в 60-ти случаях, что касалось и торговых обманов3. Нормы права указанного законодательного акта впервые содержали понятия мошеннического и торгового обмана, за которые были предусмотрены меры уголовного наказания. После Соборного уложения появляются и другие законодательные акты, регламентирующие общественные отношения в данной сфере (например, «Уставная таможенная грамота» 1653 г., «Новоторговый Устав» 1684 г.)4.

Таким образом, в этот период сформировались различные подходы в области защиты прав, интересов и безопасности граждан-потребителей и создание этих юридических институтов на современном этапе делает чрезвычайно актуальной задачу тщательного анализа теоретического и практического опыта как частноправовых форм и методов, получивших исторически более комплексное развитие в западноевропейских странах и публично-правовое регулирование в России. И мы уже отмечали, что необходимость изучения такого опыта подчеркивают в частности Ю.А. Тихомиров, М.Ю. Хаманева, К.С. Бельский, В.Н. Жуков, С.В. Алексеев, А.В. Корнев, С.В. Игнатьева, В.И. Тюнин, С.В. Кодан, И.Ю. Поляков, И.И. Мушкет и другие ученые. На взгляд диссертанта еще одной причиной значительного отставания как правотворчества, так и правоприменения частноправовых форм и методов по защите прав, интересов и безопасности потребителей, безусловно, явились замедленное развитие (по сравнению со странами Западной Европы) экономических отношений в сфере производства товаров, услуг, выполнения работ и торговли ими, предпринимательской деятельности в целом. В России развитие данной сферы произошло с возникновением промыслов ремесленников и торговли. Причем на начальном историческом развитии внешняя караванная торговля по объему значительно превосходила внутреннюю, что является еще одним отличием указанных правоотношений. Так, А.А. Галаган отмечал: «Чем дальше мы углубляемся в историческое прошлое России, тем более внутренняя торговля отодвигается на второй план и тем заметнее преобладает над ней торговля внешняя»1. И этот вывод в полной мере относится к экономике Российской Федерации и сегодня.

В середине XIV в. в результате развития городских ремесел зарождается оседлая торговля, а на ее основе в XVII в. происходит дальнейшее развитие промышленного, банковского, аграрного производства, предпринимательства и оказания услуг в различных сферах2. С появлением торгового предпринимательства особую роль приобретает государство, которое пытается упорядочить торговую деятельность, извлечь из нее максимальную выгоду. Причем, учитывая полное доминирование государственной власти в лице абсолютной монархии как развитие производства и торговли товарами и услугами, так и в целом предпринимательство в России целиком зависело от политики государства. И здесь с одной стороны отмечается тенденция усиления административной власти, а с другой – увеличение числа чиновников, использующих свое должностное положение для собственного обогащения, что не способствовало повышению эффективности государственного управления.

## Правовое положение органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере потребительского рынка

С приходом к власти буржуазного Временного правительства Россия могла бы пойти по пути демократических преобразований и стать буржуазной республикой, были предприняты попытки политических реформ, предоставления широких гражданских свобод, демократизировано губернское и земское правление. В мае 1917 г. было принято положение «О судах по административным делам», которое предусматривало участие населения и общественных организаций в государственном управлении. Однако принятие в целом прогрессивных норм права, предусматривающих демократизацию общественной жизни, сопровождалось полным разрушением органов исполнительной власти, и в первую очередь, Департамента полиции. После февральской революции 10 марта 1917 г. Департамент полиции был упразднен и в составе МВД было учреждено Временное управление по делам общественной полиции и по делам личной и имущественной безопасности граждан. 15 июня 1917 г. в связи с заменой полиции народной милицией было образовано Главное управление по делам милиции и обеспечения личной и имущественной безопасности граждан1 и его подразделения на местах, подчиняющиеся органам местного самоуправления. Однако, образованная Временным правительством милиция не смогла справиться с функциями государственного управления2. На наш взгляд, указанный результат яркое подтверждение концепции, что создание эффективного механизма правового регулирования не возможно без единства правотворчества и правоприменения, гарантий государства в обеспечении исполнения правовых норм.

Система новых министерств и Главное управление по делам милиции отличались неэффективностью, в результате их решения не исполнялись, не признавались населением, экономический саботаж и забастовки рабочих, дезорганизовали производство как систему, а отсутствие четкой организации распределения основных товаров и продуктов питания, комплекса мер по обеспечению общественной, экономической и продовольственной безопасности привело к нарастанию недовольства, как в городах, так и в сельской местности, что привело к октябрьской революции 1917 г. и образованию РСФСР.

С целью наведения порядка и организации жизнеобеспечения населения, и в первую очередь, снабжения граждан товарами первой необходимости и продуктами питания Правительством РСФСР – Советом народных Комисаров в срочном порядке были приняты постановления, нормы которых регламентировали общественные отношения в сфере потребительского рынка, включая обеспечение общественной, экономической, продовольственной безопасности: «О борьбе со спекуляцией»1, «О саботаже чиновников министерства продовольствия»2, «О нарушении декрета о расширении прав городских самоуправлений в продовольственном деле»3, «О предоставлении наркомпроду чрезвычайных полномочий по борьбе с деревенской буржуазией»4, «О спекуляции»5, «О правовых ограничениях, установленных для торговых и торгово-промышленных пред-приятий»6, «О борьбе со спекуляцией, хищениями в государственных складах, подлогами и другими злоупотреблениями по должности в хозяйственных и распределительных органах»7, «О воспрещении на территории РСФСР изготовления и продажи спирта, крепких напитков и не относящихся к напиткам спиртосодержащих веществ»8. Во время гражданской войны к ним прибавились и постановления Совета труда и обороны РСФСР, например «О борьбе с контрабандной торговлей»9 и «О борьбе со спекуляцией предметами военного обмундирования»10 и др.

Учитывая, что законодательные акты без надежной системы правоприменения не могут обеспечить правового регулирования, после октября 1917 г. задача по созданию органов государственного управления России встала перед новой властью11. По нашему мнению, несмотря на отрицание идеологических концепций Российской империи, при построении новой милиции за основу была взята структура Департамента полиции МВД России. Тот же подход к проблеме регулирования правоотношений был применен и в сфере потребительского рынка с образованием на втором Всероссийском съезде Советов 26 октября (8 ноября) 1917 г. НКВД РСФСР в составе первого советского правительства. Структура НКВД того периода была построена по образцу МВД дореволюционной России и включала кроме подразделений по обеспечению общественной, экономической, продовольственной безопасности и борьбе с преступностью, в том числе отделы местного управления и хозяйства, медицинской части, финансов, ветеринарии и др. Преемственность сохранилась и в применении права судебной системой. Так, в соответствии со статьей 8 Декрета ВЦИК от 7 марта 1918 г. «О суде» (Декрет № 2) судопроизводство как по гражданским, так и по уголовным делам также происходило по правилам, установленным Судебными Уставами 1864 г.

Совместной инструкцией НКВД и НКЮ «Об организации Рабоче-крестьянской милиции в РСФСР» от 12 октября 1918 г. была закреплена организационная структура милиции, согласно которой в НКВД были образованы Главное управление милиции, губернские и уездные управления, находящиеся в двойном подчинении соответствующих исполкомов Советов и вышестоящих органов милиции. Этой инструкцией на милицию была возложена обширная область деятельности: следить за выполнением предписаний советских законов, декретов и распоряжений по учету, распределению и соблюдению твердых цен на продукты промышленности и сельского хозяйства, содействовать в этом советским органам; обеспечивать охрану общественного порядка и общественную безопасность, в том числе санитарное состояние и благоустройство; пресекать правонарушения и преступления.

Из-за огромного дефицита товаров первой необходимости и продовольствия, основная деятельность правоохранительных органов, была сосредоточена на организации процесса их распределения и пресечения безудержного повышения цен на них. Так, согласно Декрету СНК РСФСР от 22 июля 1918 г. «О спекуляции» была установлена уголовная ответственность за незаконную скупку и продажу товаров и продовольствия. Наказание виновных в зависимости от предмета спекуляции, совершения преступления в виде промысла или без такового, а также характера совершаемых действий назначалось вплоть до лишения свободы на срок не менее 10 лет, соединенного с принудительными работами и конфискацией всего имущества. Указанным нормативным актом устанавливалась аналогичная уголовная ответственность для подстрекателей и пособников, в том числе снабжающих спекулянтов нарядами и разрешениями на получение и передвижение товаров, предоставляющих им склады, вагоны и другие средства передвижения1.

Устанавливалась также уголовная ответственность за необоснованное завышение цен на продовольствие и в первую очередь хлеб. Так Декретом от 9 мая 1918 г.2 ВЦИК РСФСР постановил обязать каждого владельца хлебных запасов весь избыток сверх количества, необходимого для обсеменения полей и личного потребления по установленным нормам до нового урожая заявить к сдаче в недельный срок после объявления постановления в каждой волости, а всех имеющих излишек хлеба и не вывозящих его на ссыпные пункты, а также расточающих хлебные запасы на самогонку, объявлять врагами народа и предавать революционному суду с тем, чтобы виновные приговаривались к тюремному заключению на срок не менее 10 лет, изгонялись навсегда из общины, все их имущество подвергалось конфискации, а самогонщики, сверх того, присуждались к принудительным общественным работам. Учитывая, что без эффективного правоприменения невозможно создание надежной системы правового регулирования ст. 8 Декрета СНК РСФСР от 24 ноября 1917 г. «О суде» (Декрет № 1) было установлено, что: «для решения дел о борьбе с мародерством, хищничеством, саботажем и прочими злоупотреблениями торговцев, промышленников, чиновников и прочих лиц, учреждаются рабочие и крестьянские революционные трибуналы…, а в Советах образуются особые следственные комиссии»3, а позже ст. 2 Декрета СНК РСФСР «О суде» (Декрет № 3) от 20 июня 1918 г. – «дела о взяточничестве и спекуляции изъять из ведения революционных трибуналов и передать их в Окружные народные суды»4.