

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СФЕРЫ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: настоящая статья посвящена проблематике защиты прав потребителей в Российской Федерации, анализируется нынешняя модель защиты прав потребителей, вскрываются ее проблемы и несостоятельность. Автором предлагается перестройка модели действующей защиты прав потребителей, развивается тезис о необходимости системного подхода к регулированию данной области общественных отношений. Автором ставится под сомнение вопрос о полезности надзора в сфере защиты прав потребителей. Кроме того автором анализируется зарубежный опыт развития законодательства в сфере защиты прав потребителей на примере Европейского союза. Анализируется проект Стратегии государственной политики Российской Федерации в области защиты прав потребителей на период до 2030 года.

Ключевые слова: стратегическое планирование, защита прав потребителей, системный подход, Европейский союз, государственное управление, рыночные отношения, потребитель.

Динамичность развития экономики и, как следствие, быстрые темпы построения новых рыночных структур и механизмов потребовали переосмысления роли потребителя. Либерализация и разгосударствление экономики вызвали необходимость построения новой законодательной и организационной структуры, помогающей потребителю найти и осознать свое место в новом обществе. Без этого понимания и без принятия мер в защиту своих прав потребителем функционирование всей системы становится бессмысленным. Необходимость в особой правовой охране потребителей существует вследствие того, что в условиях свободной конкуренции, либерализации экономической и юридической ситуации, создания единого рынка, потребитель всегда выступает в качестве жертвы, причем при усилении конкуренции его положение усугубляется, и потребитель нуждается в защите.

Можно констатировать, что без наличия нормального правового поля, без достижения определенного уровня общественного согласия и порядка, бизнес в России обречен оставаться нецивилизованным, а в итоге – неконкурентоспособным в сравнении с зарубежными производителями [1].

Современное состояние законодательства о защите прав потребителей оставляет желать лучшего, множество пробелов в законодательстве, пересечение контрольно-надзорных полномочий органов государственной власти создают проблемы в правоприменении, данные обстоятельства существенно затрудняют защиту прав потребителей, что, несомненно, сказывается на эконо-

* Емелюков Алексей Александрович – магистрант, кафедра экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет, Россия, г. Иркутск; e-mail: aaem13@mail.ru.

мическом развитии потребительского рынка. Государство должно компенсировать пагубное воздействие «провалов рынка», в частности разрыва в экономико-юридическом превосходстве предпринимателей по отношению к потребителям. Однако Российская Федерация оставляет без должного внимания столь крупную сферу потребительских правоотношений, что позволяет определенным структурам лоббировать интересы тех или иных бизнес структур, которые в дальнейшем трансформируются в нормативно-правовые акты.

Состояние соблюдения законодательства о правах потребителей характеризуется как неудовлетворительное, количественные показатели выявляемых нарушений стабильно возрастают, качественно усложняясь, в условиях низкой эффективности деятельности органов государственного контроля, дублирования и разобщенности в их работе, формальном характере предпринимаемых мер реагирования [2].

В частности огромным правовым пробелом является отсутствие нормативного регулирования порядка подачи и ответа на претензии, что существенно затрудняет реализацию прав потребителей. Однако данный факт не смутил законодателей, которые ввели поправки в ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», в соответствии с которыми основанием для проведения внеплановой проверки является нарушение прав потребителей (в случае обращения в орган, осуществляющий федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, граждан, права которых нарушены, при условии, что заявитель обращался за защитой (восстановлением) своих нарушенных прав к юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю и такое обращение не было рассмотрено либо требования заявителя не были удовлетворены). Таким образом, законодатель создал следующую ситуацию: потребитель должен обратиться к предпринимателю с претензией, однако на предпринимателя не наложена обязанность в установленные сроки отвечать на претензию потребителей. По большей части претензионное урегулирование споров вообще не получило отражение в российском законодательстве, в этой связи появился сложно преодолимый барьер для реализации прав потребителя, который оказался в правовом вакууме.

Данные проблемы вызваны отсутствием системного подхода к развитию потребительских отношений в Российской Федерации, на государственном уровне отсутствует планирование развития государственной деятельности по защите прав потребителей. Сфера защиты прав потребителей очень масштабна, каждый день миллионы человек в нашей стране являются участниками потребительских отношений, в настоящее время весь этот «огромный корабль» неуправляемо движется в рыночном океане, в этой связи необходимо системно и планомерно подходить к вопросу о защите прав потребителей.

Системное регулирование сферы защиты потребителей отобработано в зарубежном опыте. Например, 18 декабря 2006 года Еврокомиссия приняла Потребительскую программу (The Consumer Programme) на 2007–2013 годы, регулиующую финансовую основу потребительской политики, а 13 марта 2007 го-

да – Стратегия потребительской политики (Consumer Policy Strategy) на 2007–2013 годы (далее – Стратегия), в которой установлены цели, приоритеты и задачи европейской потребительской политики на заданный период.

Среди приоритетных направлений Стратегии на первом месте определена задача по укреплению прав потребителей в ЕС.

Для достижения поставленной в Стратегии цели необходимо добиться прозрачности рынка; увеличения доверия потребителей через получение достоверной и точной информации о предлагаемых товарах, услугах; понимания сторонами потребительских правоотношений своих прав и обязанностей; а также выработки эффективных механизмов правовой защиты от нарушения потребительских прав граждан.

Второй задачей Стратегии определено повышение благосостояния потребителей ЕС с точки зрения удовлетворения ценой, выбором, качеством, разнообразием и доступностью.

И третьей основной задачей Стратегии является защита интересов потребителей по отношению к основным рискам и угрозам, с которыми потребители индивидуально не могут справиться.

Кроме того, особое место среди приоритетов Стратегии отводится совершенствованию законодательства в области защиты прав потребителей и, в частности, его гармонизации на пространстве ЕС.

В настоящее время подход к гармонизации законодательства в ЕС, сформулированный Комиссией ЕС, предусматривает три уровня гармонизации, а именно:

- полную гармонизацию (возможны отклонения по разовым основаниям с взаимным признанием неполной гармонизации по несущественным аспектам);
- минимальную гармонизацию с взаимным признанием;
- минимальную гармонизацию с подходом страны происхождения.

Большинство существующих правил для защиты потребителя в ЕС основано на принципе «минимальной гармонизации», когда на уровне ЕС устанавливают лишь нижний уровень требований, а государствам – членам ЕС предоставлено право устанавливать более строгие правила. Эксперты ЕС полагают, что в настоящее время имеются предпосылки перехода на более высокий уровень гармонизации правил для защиты потребителей, в связи, с одной стороны, с реальным сближением национального законодательства в этой области, а с другой, – с развитием электронной торговли.

По результатам анализа комплекса нормативных актов Евросоюза, определяющих систему и вектор развития регулирования сферы защиты прав потребителей, можно сделать вывод о комплексном, системном подходе к регулированию данной сферы защиты прав потребителей, что, безусловно, положительно сказывается на экономическом благосостоянии Евросоюза.

В развитых странах становление и развитие системы защиты потребителя шло параллельно товарному насыщению потребительского рынка и включает два взаимосвязанных параллельных процесса: один протекает на государственном уровне: формирование государственных органов и правовой базы защиты потребителя и другой протекает на общественном уровне в условиях развитого

гражданского общества: формирование активного потребителя и создание и развитие потребительских организаций в рамках общественного движения защиты потребителя. Эффективность системы защиты потребителя достигается при максимальном взаимодействии этих двух направлений и материализуется в социально-экономическом развитии [3].

Любой процесс управления начинается с этапа планирования, которое, к сожалению, отсутствует в сфере защиты прав потребителей. Планирование позволяет избежать лишних материальных и временных издержек, достигать поставленных целей, правильно и оперативно реагировать на изменения внешней среды.

На сайте Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека 22 ноября 2016 года размещен проект Стратегии государственной политики Российской Федерации в области защиты прав потребителей на период до 2030 года, только сейчас, спустя 25 лет с момента принятия Закона о защите прав потребителей, намечаются первые попытки системного подхода регулирования данной сферы отношений. Практически в каждой научной работе, касающейся вопросов о защите прав потребителей, отмечена особая важность защиты прав потребителей для экономического развития государства, в этой связи необходимо дальнейшее развитие нормативно-правового регулирования отношений по защите прав потребителей, устранение правовых коллизий и как следствие затрат государства на осуществление дублирующих полномочий, так и потерь от нереализованных товаров, работ и услуг.

К сожалению, данный проект остался на бумаге, на федеральном уровне документы стратегического планирования сферы защиты прав потребителей не обсуждаются, создается впечатление, что огромное количество пробелов законодательства попросту игнорируются.

В условиях ежемесячного падения реального дохода граждан нашей страны нельзя допускать возможность предпринимателей злоупотреблять своим рыночным положением, в этой связи необходимо продолжить разработку стратегии комплексного развития сферы потребительских отношений.

Точечно проблемы защиты прав потребителей не решить, так как в связи с отсутствием системного подхода они получили масштабный, комплексный характер, начиная от подачи претензии потребителем, заканчивая исполнением судебных решений. При этом нельзя ограничиться разработкой стратегии в рамках одного государственного органа без привлечения экспертных групп и стейкхолдеров. В частности, вышеуказанный разработанный Роспотребнадзором проект стратегии не решит всех проблем регулируемой сферы деятельности, так как Роспотребнадзор не может полным образом проанализировать антимонопольное, банковское, административное законодательство, кроме того, данный орган является надзорным и оценить экономическую составляющую развития потребительского рынка в рамках такого органа практически невозможно, потому автор считает, что необходимо создание межведомственной комиссии по разработке стратегии защиты прав потребителей, при этом представителям ведомств следует исходить из необходимости создания отложенного государственного механизма, а не сохранения данных ведомств.

Для разработки стратегии в сфере защиты прав потребителей необходимо привлечь целый ряд государственных органов, в частности, Роспотребнадзор, Федеральную антимонопольную службу, Банк России, Министерство внутренних дел, Министерство экономического развития и т.д. Необходимо привлечение общественных организаций, представителей научного сообщества. Важно проанализировать как отечественный, так и мировой опыт регулирования потребительских отношений. Безусловно, работа по разработке стратегии должна нести масштабный характер, так как отсутствие согласованности в регулировании данной сферы общественных отношений вновь приведет к проблемам функционирования потребительского рынка товаров, работ и услуг.

В процессе разработки стратегии государству необходимо выбрать модель регулирования данной сферы общественных отношений, по мнению автора, необходимо уходить от надзорно-судебной защиты прав потребителей. Как показывает практика, оценить эффективность надзорной деятельности очень сложно, судебная же защита требует особых юридических знаний и значительных временных затрат, кроме того судебные инструменты как правило несут значительные финансовые затраты для государства. Помимо этого в стране отсутствует система всеобщего потребительского образования и просвещения, а анализ судебной практики показывает, что деятельность судебных органов далеко не всегда отвечает задачам защиты прав потребителей [4, с. 141].

Выбранная модель должна учитывать интересы трех сторон: потребителей, предпринимателей, государства. Интересы данных сторон схожи – это экономия времени и денег; получение достоверной и необходимой информации; контролируемость общественных отношений; получение какого-либо блага, будь то качественный товар, прибыль или рост налоговых поступлений в бюджет, проблема состоит в необходимости установления равного баланса данных интересов.

В рамках новой модели должен действовать один орган, регулирующий потребительские отношения, централизация властных полномочий в данной сфере позволит избежать перекладывание ответственности с органа на орган, позволит четко отслеживать результаты деятельности органа. Такое нововведение сделает потребительскую сферу по-настоящему контролируемой, государство будет понимать на что оно тратит деньги и какой результат получает, кроме того создаст серьезный барьер для проникновения в законодательство интересов недобросовестных предпринимателей.

Новая модель должна обеспечить контролирующие органы большим инструментарием урегулирования спорных ситуаций между потребителями и предпринимателями, данное усиление ведомства позволит снять нагрузку с судов, соответственно ускорит сроки разрешения спорных ситуаций, в частности, спорные ситуации могут разрешаться путем процедуры медиации [5, с. 45].

Особое внимание в стратегии должно быть уделено вопросам просвещения, как потребителей, так и предпринимателей, как показывает российская практика, руководители контролируемых организаций зачастую не знакомы с нормативно-правовой базой, регулирующей их деятельность, в большей степе-

ни это касается малого предпринимательства, а незнание закона существенно затрудняет его соблюдение.

Разработчики стратегии также должны уделить внимание гармонизации нормативно-правовой базы, регулирующей потребительские отношения. Система нормативно-правовых актов должна носить целостный характер, в настоящее же время человеку, не обладающему юридическим образованием сложно разобраться в хитросплетениях российского законодательства.

Стратегия должна учитывать реальные сроки достижения целей и задач, с постепенным, плавным переходом от одной формы общественных отношений к другой. Российская Федерация имеет за плечами горький опыт революционных экономических преобразований. Работа над стратегией не должна ограничиться ее принятием, необходимо сопутствующее правовое регулирование и постоянная работа над реализацией стратегии.

Таким образом, Правительству и законодательным органам Российской Федерации необходимо провести комплексную работу по созданию принципиально новой модели регулирования потребительского рынка, разработать документы стратегического планирования. Безусловно, такая работа будет носить длительный и затратный характер, однако системный подход к регулированию потребительских отношений даст гораздо больше – реформирование сферы потребительских отношений позволит российской экономике более устойчиво реагировать на внешние вызовы.

Список использованной литературы

1. Изиев К.А. Организационно-экономические аспекты защиты прав и интересов потребителей / Камиль Абусалимович Изиев : дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05: Махачкала, 2001. – 190 с. – РГБ ОД, 61:02-8/2105-6.

2. Маматов М.В. Проблемы прокурорского надзора за соблюдением законодательства о правах потребителей / Максим Владимирович Маматов : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. – М., 2007. – 230 с. – РГБ ОД, 61:07-12/741.

3. Безрукова Д.Д. Формирование института защиты интересов и прав потребителей в России с использованием мирового опыта / Дарья Дмитриевна Безрукова : дис. ... канд. экон. наук: 08.00.14, 08.00.05. – М., 2005. – 234 с. РГБ ОД, 61:05-8/4679.

4. Данилов В.В. Защита прав потребителя в системе конституционных прав человека / Валерий Владимирович Данилов : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2010. – 207 с. – ГОУВПО «Российский университет дружбы народов».

5. Шабалина Е.А. Альтернативное разрешение споров в форме медиации: опыт США / Е.А. Шабалина // Конкурентное право. – 2016. – № 4. – С. 43–46.