

На правах рукописи



ПАНТЕЛЕЕВ Вадим Юрьевич

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
В СФЕРЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.14 – административное право;
административный процесс

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Тюмень 2015

Диссертация выполнена на кафедре административного и финансового права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Тюменский государственный университет».

Научный консультант – **Майоров Владимир Иванович**
доктор юридических наук, профессор, профессор
кафедры административного и финансового права
Тюменского государственного университета

Официальные оппоненты: **Юсупов Виталий Андреевич**
доктор юридических наук, профессор, заслуженный
юрист РФ, заведующий кафедрой административ-
ного права и процесса Российской академии народ-
ного хозяйства и государственной службы при Пре-
зиденте РФ

Братановский Сергей Николаевич
доктор юридических наук, профессор, профессор
кафедры административного и финансового права
Российского экономического университета имени
Г.В. Плеханова

Мартынов Алексей Владимирович
доктор юридических наук, доцент, проректор по от-
крытому образованию Национального исследова-
тельского Нижегородского государственного уни-
верситета имени Н.И. Лобачевского

Ведущая
организация: Московский государственный юридический уни-
верситет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Защита диссертации состоится 17 июня 2016 г. в 10 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний совета).

С диссертацией можно ознакомиться в информационно-библиотечном центре федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Тюменский государственный университет», расположенном по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 18, а также на официальном сайте ТюмГУ <http://d21227406.utmn.ru/alldef>.

Автореферат разослан «___» _____ 2016 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

кандидат юридических наук, доцент



М.В. Бородач

ВВЕДЕНИЕ

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, регулиющую 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 гражданско-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. Барина, 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-полицистов: 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. Игнатъевой, А.А. Кармолицкого, 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. Костенниковым, А.В. Куракиным, Е.В. Ким, С.А. Лобановым, Я.Н. Мартыновой, Н.В. Омелихиной, 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. Розенблум, 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 X–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.

7. Выявление взаимосвязи между состоянием административно-правового регулирования и государственного управления сферой потребительского рынка с политическими, экономическими, социальными, культурными и иными процессами;

8. Анализ структуры административных правонарушений, совершаемых в сфере потребительского рынка, и динамики их развития.

9. 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. Братановский, 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. Стариков, 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. Санниковой, Е.А. Суханова, М.Ю. Чельшева, 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. Костенниковым, 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 достижения цели защиты прав и законных интересов потребителей, их жизни, здоровья и безопасности, безопасности и качества товаров, работ и услуг, а так же общественной, экономической, продовольственной, производственной (технологической), 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 очередь 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, безопасность и качество продукции, стандартизация, сертификация, маркировка товаров и услуг, лицензирование отдельных видов деятельности, цены и ценообразование, государственный контроль и надзор, квотирование и др.), относящимися к отрасли административного права, регулирующего отношения в сфере потребительского 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 интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности потребителей, безопасности и качества товаров работ и услуг, общественной, экономической, экологической, продовольственной, других видов безопасности при осуществлении ими личного материального и духовного потребления. Исходя из этого, дана классификация правоотношений 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 значительному снижению его эффективности и необоснованному сужению круга регулируемых правоотношений с участием потребителей.

4) 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.

5) 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.

6) 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.

7) 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 регулирования 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, внедрение

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 потребительского рынка в Российском государстве, диссертант доказывает необходимость развития системы законодательства по административно-правовому регулированию этих отношений и совершенствованию государственного управления, 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 видов 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 полиции», КоАП РФ и другие административно-правовые акты.

10) 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.

11) 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, информации 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.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, дается оценка степени научной разработанности, описывается эмпирическая база работы, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, раскрываются научная новизна и методологическая основа, формулируются основные положения, выносимые на защиту, а также теоретическая и практическая значимость исследования, его апробация.

Первая глава – «Теоретические основы административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка» состоит из трех параграфов.

Первый параграф – «Концепция развития административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка: постановка проблем» посвящен общей характеристике потребительского рынка как комплексного политико-правового явления, основанного на базовых, жизненно важных потребностях человека, оказывающего значительное влияние как на социально-экономические отношения, так и на организацию публичного управления, состояние правопорядка и безопасности в обществе. В условиях интенсивных социально-экономических преобразований кардинально изменился экономический уклад страны, повысилась динамика производства, товарообмена и потребления разнообразных материальных и духовных благ. Растущие потребности граждан обусловили, с одной стороны, рост производства и торговли, предопределили существенное изменение их количественных и качественных характеристик, с другой – зависимость социально-политической стабильности в стране от степени удовлетворенности потребностей, качества, разнообразия и стабильности материального и духовного потребления.

На основе анализа и обобщения концепций государственного управления, сложившихся в теории административного права, диссертант определяет государ-

ственное управление в сфере потребительского рынка как осуществляемую на основе законов и других нормативных актов организующую, исполнительную и распорядительную деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, наделенных соответствующими властными полномочиями в сфере потребительского рынка, которая имеет четко выраженный публичный характер, реализует содержащиеся в законодательных актах юридически властные предписания, связана с принятием властных актов управления, которые являются обязательными и обеспечиваются мерами преимущественно административного принуждения.

С учетом мировой глобализации и интеграции процессов производства и потребления, их непосредственного влияния на состояние социально-политической обстановки в обществе на фоне увеличения значения норм международного права в их регулировании особое значение для национальной системы права приобретает административно-правовое регулирование сферы потребительского рынка, широкое внедрение административных форм и методов публичного администрирования. Недооценка эффективности применения именно административно-правовых средств в указанной сфере на современном этапе развития страны не позволяет эффективно реализовывать функции государственной власти в рамках реализации конституционно провозглашенной концепции социального государства, важнейшей составляющей которой является обеспечение достойного качества жизни, безопасного и достаточного материального и духовного потребления граждан Российской Федерации. Поэтому диссертант акцентирует исследование именно на проблемах административно-правового регулирования как основы обеспечения государственного управления в данной сфере.

Во *втором параграфе* «Потребительский рынок как объект административно-правового регулирования» определяется круг общественных отношений в сфере потребительского рынка и его объекты, что является крайне важным в рамках рассмотрения совершенствования административно-правового регулирования этой сферы. Исследуя нормы Закона РФ «О защите прав потребителей», диссертант отмечает, что он не содержит определения всего круга общественных отношений, связанных с участием потребителей, представленных нами как подсистема общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения законных прав, интересов, жизни, здоровья и безопасности потребителей, в том числе общественной, экономической, производственной, технологической, экологической, продовольственной, других видов национальной безопасности, безопасности и качества продукции (работ, услуг) при осуществлении материального и духовного потребления населения.

Диссертант дает свое определение административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка как «осуществление с помощью административно-правовых средств (юридических норм, индивидуальных предписаний и т.д.) организационно-управленческого воздействия на общественные отношения органами публичной власти в целях их упорядочения и охраны в соответствии с интересами общества в области производства и торговли товарами, оказания воз-

мездных услуг и выполнения работ, связанных с личным, материальным и духовным потреблением, обеспечением безопасности потребителей при его осуществлении, надлежащей безопасности и качества товаров, работ и услуг».

Объектами регулируемых правоотношений в данной сфере будут: 1) общественные отношения в области проектирования, производства и утилизации товаров для удовлетворения личных материальных и духовных потребностей населения, в том числе обеспечение безопасности и надлежащего качества продукции; 2) общественные отношения в области торговли и обмена товарами для удовлетворения материального и духовного потребления населения; 3) общественные отношения, складывающиеся при выполнении возмездных услуг, связанных с личным материальным и духовным потреблением населения, в том числе в области образования, культуры, медицины, отдыха, развлечений, связи, передвижения, предоставления финансовых и других услуг; 4) общественные отношения при выполнении работ, связанных с удовлетворением личных материальных и духовных потребностей населения; 5) общественные отношения в сфере обеспечения безопасности при производстве, торговле и обмене товарами, оказания возмездных услуг и работ в области удовлетворения личных (бытовых) материальных и духовных потребностей населения.

Участниками исследуемых отношений являются граждане, имеющие намерение заказать или приобрести либо заказывающие, приобретающие или использующие товары (работы, услуги) для любого личного материального и духовного потребления, не связанного с осуществлением предпринимательской деятельности (потребители), с одной стороны, и органы государственного управления сферой потребительского рынка, организации (юридические лица) либо индивидуальные предприниматели, проектирующие, производящие и утилизирующие товары (изготовители), реализующие товары потребителям (продавцы) или выполняющие работы и оказывающие услуги (исполнители), – с другой. Диссертант считает, что при определении отношений в сфере потребительского рынка ключевым является понятие потребителя любых личных духовных и материальных потребностей.

На основе проведенного теоретического исследования законодательства определяется, что общественные отношения в сфере потребительского рынка состоят из нескольких групп. В первую группу входят отношения, складывающиеся между потребителями и предпринимателями (изготовителями, исполнителями, импортерами, продавцами) при купле-продаже ими товаров, выполнении работ, оказании услуг. Вторая группа – это отношения по административно-правовому регулированию органами государственной власти сферы потребительского рынка, по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением хозяйствующими субъектами требований законов и иных правовых актов, регламентирующих отношения в данной сфере, контроля за качеством и безопасностью выпускаемых, производимых и оказываемых этими субъектами товаров, работ и услуг, органами исполнительной власти. Третья группа охватывает отношения, возникающие в ходе реализации органами местного самоуправления своих пол-

номочий по защите потребителей. Четвертая группа – отношения в части защиты потребителей общественными объединениями потребителей, предпринимателей (их ассоциациями, союзами) и другими общественными организациями.

По субъектному составу общественные отношения по административно-правовому регулированию в сфере потребительского рынка можно классифицировать как правоотношения между государственными и муниципальными органами и потребителями, государственными и муниципальными органами и предпринимателями, государственными и муниципальными органами и общественными организациями. По целям эти отношения можно подразделить на охранительные (в том числе деликтные, например административная ответственность в сфере потребительского рынка) и регулятивные, что обуславливает применение различных методов и форм управленческой деятельности.

Третий параграф «Современное состояние законодательства в сфере потребительского рынка» описывает систему правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере потребительского рынка. Особенности общественных отношений в сфере потребительского рынка, разнообразие и в то же время взаимосвязь урегулированных правом отношений, связанных с материальным и духовным потреблением граждан-потребителей, ведут к определенному обособлению законодательства в сфере потребительского рынка в структуре российского права. На взгляд диссертанта, исходя из общих теоретических представлений о системно-структурных характеристиках российского права, указанный массив обладает признаками комплексного межотраслевого института. Так, для сферы потребительского рынка свойственны все признаки правового института, а именно: наличие специфических общественных отношений урегулированных нормами данного института; метод правового регулирования, сочетающий как императивное, так и диспозитивное начала; структурированность норм института и их обособленность при наличии базового правового акта – Закона РФ «О защите прав потребителей» как системообразующего ядра данного правового института, выделяющего особого субъекта правоотношения – потребителя – в отношениях с органами государственной власти, общественными объединениями, профессиональными сообществами предпринимателей и т.д.

В то же время, диссертант указывает на невозможность отнесения правового института, регулирующего общественные отношения с участием потребителей, к какой-то одной отрасли законодательства, а так же невозможность охарактеризовать его однозначно как институт частного или публичного права. Следовательно, потребительский рынок является комплексным, межотраслевым институтом, вобравшим в себя нормы различных отраслей законодательства и использующих в системе как императивное, так и диспозитивное начало. В работе подчеркивается, что для классификации всего нормативного массива Российской Федерации, выбран предметный критерий, и внутренне сложные и многообразные отношения в сфере потребительского рынка являются предметом регулирования актов, относящихся к самым разным разделам классификатора, при этом большая их часть все же является административно-правовыми актами, относящимися к отрасли

административного права, регулирующего отношения в сфере потребительского рынка. Таким образом, законодательство в сфере потребительского рынка представляет собой крупный массив правовых норм различного уровня и характеризуется рядом особых черт. Прежде всего, в рамках данного института в единстве сочетаются нормы различных отраслей права (конституционного, административного, муниципального, гражданского, уголовного, экологического и др.). Защита от наиболее серьезных посягательств на права и законные интересы потребителей осуществляется в административном и уголовном порядке, а вопросы государственной регистрации, лицензирования, сертификации, государственного контроля и надзора, стандартизации и метрологии, ценообразования, а так же обеспечения безопасности при материальном и духовном потреблении урегулированы нормами административного законодательства.

Вторая глава «Административно-правовое регулирование отношений в сфере потребительского рынка: исторический аспект» состоит из трех параграфов.

Первый параграф «Генезис административно-правового регулирования общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг и выполнения работ в России (X–XVI вв.)» посвящен исследованию древнерусских источников права, показывающих, что, начиная с IX в., Россия являлась частью мировой системы торговли и оказания услуг, всемирного процесса производства и потребления товаров, работ и услуг, при этом правовое регулирование было связано с обеспечением надежного функционирования и безопасности общественного торгового оборота, основой которого был публичный рынок, и он являлся не только местом обмена и торговли товарами и услугами, работами, но и центром политической, экономической, социальной жизни городов как мест сосредоточения значительного количества населения. Поэтому вопросы обеспечения общественной, экономической, продовольственной и других видов безопасности в ней были всегда первостепенной задачей государственного управления. Еще в период зарождения этих отношений регулирование правил торговли, оказания услуг и выполнения работ, защита прав, интересов и безопасности, жизни и здоровья людей, общественной, экономической, продовольственной безопасности, привлечение к ответственности нарушителей публичных правил специальными должностными лицами регулировались нормами публично-правового характера.

Уже в XI–XII вв. Русская правда сформулировала административно-правовые основы отношений в сфере производства и торговли товарами и услугами, дала перечень лиц княжеской администрации, выполнявших функции публичного управления, в том числе сбор торговых пошлин, надзор за порядком торговли, соблюдение установленных мер и весов. Примерами эффективного применения административного регулирования во время возникновения «хлебных» «медных» и иных бунтов в XVI–XVII вв. являлись такие меры, как недопущение скупщиков и спекулянтов на хлебные рынки, перепись запасов продовольствия, применение мер наказания в виде штрафов, конфискации продовольствия и продажи его по фиксированным ценам и некоторые другие административные меры. Одним из важнейших направлений деятельности органов публичной власти и

управления являлась профилактика правонарушений в сфере потребительского рынка именно в местах общественного торга, на рынках, базарах и ярмарках, стимулирование честной торговли, применение административных мер и мер общественного воздействия при выявлении торговых обманов. Для осуществления правового регулирования общественных отношений в этой сфере была создана система законодательных актов, начиная с договоров русских князей, оформившаяся в виде кодифицированного нормативного акта - Соборного Уложения 1649 года. Именно защите общественного торга, ярмарочной и рыночной торговли и безопасности граждан при осуществлении потребления уделялось огромное внимание со стороны государства с целью недопущения дестабилизации обстановки, обеспечения общественной, экономической и продовольственной безопасности. Были даны и квалифицированы основные правонарушения в сфере торговли и оказания услуг, такие как незаконная торговая деятельность, незаконное производство алкогольной продукции, причинение вреда жизни и здоровью населения путем предоставления товаров и услуг, несоответствующих требованиям безопасности, обман потребителей в весе либо в качестве товара.

Второй параграф «Административно-правовое регулирование общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг и выполнения работ в России XVII–XX вв.» показывает, что именно развитие общественных отношений в сфере потребительского рынка, связанное с появлением мануфактурного производства в различных отраслях промышленности, ростом товарности сельского хозяйства, формированием единого всероссийского рынка и системы внешней торговли с одной стороны и усиление правового регулирования этой сферы с помощью норм полицейского права, – с другой, явились, на наш взгляд, знаковыми процессами в политической и социально-экономической жизни России того периода.

Помимо этого, важнейшей задачей данного периода развития Российского государства стало дальнейшее законодательное оформление специализации правового регулирования, которое началось еще в Древней Руси вместе с созданием нормативных актов псковских, новгородских, киевских, московских князей и учреждением специализированных государственных органов с целью их эффективного правоприменения. Учитывая, что система эффективного механизма правового регулирования должна включать не только разумное правотворчество, но и четкое оптимальное правоприменение, исполнение законов, важно создание именно специализированных правоохранительных органов – полиции, одной из задач которых было обеспечение общественной, экономической, продовольственной безопасности государства и личной безопасности граждан в сфере потребительского рынка.

Диссертант считает, что во главу угла всей деятельности государства было поставлено именно обеспечение общественной, экономической и продовольственной безопасности, предотвращение массовых беспорядков в местах общественной торговли, обманов потребителей и предпринимателей, защита общественного торга, недопущение массовых заболеваний, отравлений и т.п. В даль-

нейшем обеспечение правового регулирования производства и торговли товарами, выполнения работ и оказания услуг, их безопасности и надлежащего качества, защита жизни, здоровья, безопасности граждан при удовлетворении материальных и духовных потребностей стало иметь особое значение как объект полицейской охраны вследствие исключительной важности этого вопроса для населения страны и стабильности государства. При этом дореволюционные ученые-полицисты в качестве основной угрозы безопасности в этой сфере видели дороговизну продуктов и голод, что требовало «публичного вмешательства в торговые отношения». Теория полицейского права рассматривала безопасность производства и торговли товарами, выполнения работ и оказания услуг как неперемное и важнейшее условие общественной безопасности, так как угрозы безопасности в данной сфере способны привести к нарушениям общественного порядка и дестабилизации в масштабах всего государства. С этой целью в 1741 г. Постановлением Сената в Санкт-Петербурге была учреждена специальная торговая полиция и определены общие правила надзора полиции за данной сферой деятельности: 1) установление таксы на съестные припасы и стройматериалы; 2) наблюдение за ценами; 3) надзор за качеством продуктов и товаров; 4) чистота на рынках; 5) принятие мер к прекращению незаконной торговли; 6) искоренение корчемства; 7) надзор за мерами и весами; 8) соблюдение в местах торговли порядка и правил благочиния. За осуществлением данной деятельности наблюдали особые офицеры. С 1811 г. к функциям полиции добавлен ветеринарный и санитарный надзор, осуществляемый врачебно-полицейскими комитетами.

Дальнейшее развитие промышленности и торговли, рост городского населения поставили перед российским государством задачу совершенствования административно-полицейского аппарата в соответствии с новыми условиями. Для решения этой проблемы 8 апреля 1782 г. издан «Устав благочиния или полицейский», согласно которому создавался новый городской административно-полицейский орган – управа благочиния или полицейская. Согласно данному Уставу правонарушения в сфере торговли подразделялись на два вида: 1) против торговли, в том числе «лихва», «обман в торговле», «перекуп товара», «привоз запрещенного»; 2) против общенародного здоровья, в том числе «разнос заразы» и «продажа испорченного запаса пропитания».

Продолжение теоретического и практического развития науки полицейского права в сфере потребительского рынка произошло при проведении реформ государственного управления и организации согласно «Манифеста об учреждении министерств» 8 сентября 1802 г. МВД Российской империи, а в 1811 г. по примеру Франции – Министерства полиции. Образование министерств усилило централизацию государственной власти, повысило оперативность управления, определило персональную ответственность за принятие управленческих решений руководителями и исполнителями по конкретным вопросам, соединило в единую управляющую систему центральные и местные органы. Так на министерство коммерции возлагалась задача управления производством и реализацией товаров, на министерство просвещения – образованием и культурой, МВД Российской импе-

рии – контроль за осуществлением производства, торговлей товарами, оказанием услуг, обеспечением общественной, экономической, продовольственной безопасности государства, а также личной безопасности граждан, причем активное участие министерства в правотворчестве и правоприменении в этой сфере продолжалось вплоть до 1917 г. Полицейское право определяло не только систему регулируемых общественных отношений, его объектов и субъектов, методов регулирования, но содержало полный систематизированный перечень нормативных актов, регламентирующих деятельность полиции в этой сфере, что, с одной стороны, повышало компетентность и эффективность регулирования этих отношений полицейскими чиновниками и другими государственными служащими, с другой – улучшало знание полного перечня своих прав и обязанностей гражданами страны по данному направлению деятельности государственных органов. Анализ норм права того периода позволяет диссертанту сделать вывод о том, что к регламентации организации управленческой деятельности в этой сфере необходимо подходить системно и органично, обеспечивая взаимосвязь и взаимодействие исполнительных структур, их правового статуса, методов и форм работы с новой структурой экономики с учетом социальной и культурной среды, новым статусом уже не управляемых, а регулируемых объектов. Основной задачей государства и общества по определению полицейского права было «обеспечить условия благоприятного развития этих обоих видов общественного и индивидуального благосостояния», в том числе при производстве и торговле товарами, оказании услуг и выполнении работ, связанных как с материальным, так и с «духовно-интеллектуальным» потреблением.

Так, согласно Временным правилам «Об обустройстве полиции в городе и уездах губерний, по общему учреждению управляемых» от 25 декабря 1862 г. полицейская деятельность включала в себя обязанность «наблюдения за промышленностью фабричной, заводской и ремесленной», «обеспечению народного продовольствия», «задержанию тайно провозимых товаров и истреблению товаров, оказавшихся поврежденными или признанными вредными», «торговли товарами различного назначения, наблюдения за правильным производством торговли вообще», в том числе «исполнение купеческих приказов о закупе, продаже, перевозке и поставке товаров, денежные переводы и всякие банкирские дела, содержание лавок для раздела денег, заведений по купле и продаже государственных процентных бумаг, акций, облигаций, страховых и справочных контор, содержание ремесленных заведений, фабрик, и заводов всякого рода, сельскохозяйственных заведений, извозничества, транспорта, кладей и пассажиров и т.д.», наблюдение «за верностью весов и мер, по порядку учреждения трактирных заведений, постоялых дворов и взыскания налогов с их содержателей», «пресечение и предупреждение различных видов мошенничества».

На взгляд диссертанта, создание теоретической науки полицейского права, наличие единого толкования норм права и терминологии, систематизация нормативных актов в сфере потребительского рынка, существование единого государственного органа по их применению позволили создать достаточно эффективный

механизм административно-правового регулирования указанных правоотношений в России.

В *Третьем параграфе* «Административно-правовое регулирование сферы потребительского рынка в советский период (1917–1992 гг.) и его особенности» диссертант на основе изучения административно-правовых актов того периода отмечает, что с целью наведения порядка и организации жизнеобеспечения населения и в первую очередь снабжения граждан товарами первой необходимости и продуктами питания Правительством РСФСР – Советом народных Комиссаров 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», «О саботаже чиновников министерства продовольствия», «О нарушении декрета о расширении прав городских самоуправлений в продовольственном деле», «О предоставлении Наркомпроду чрезвычайных полномочий по борьбе с деревенской буржуазией» и другие.

Учитывая, что законодательные акты без надежной системы правоприменения не могут обеспечить правового регулирования, после октября 1917 г. перед правительством страны встала задача создать органы государственного управления сферы производства и торговли товарами и услугами, пресечения правонарушений в этой сфере. СНК РСФСР, несмотря на отрицание идеологических концепций Российской империи, при построении новой милиции за основу взял структуру Департамента полиции МВД Российской империи, а в 1937 г. были созданы специализированные подразделения милиции по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (БХСС). За время существования этих специализированных подразделений по борьбе с преступлениями в сфере экономики, они стали не только основными органами по выявлению и пресечению правонарушений в этой сфере (согласно государственной статистике советского периода 91% правонарушений в данной сфере выявлялось аппаратами БЭП-БХСС), но и основными координирующими аналитическими и методическими органами в данной сфере, как в системе МВД, так и в системе государственного ведомственного, вневедомственного и общественного контроля (органы народного контроля, госторгинспекции, санитарного, ветеринарного надзоров и др.). Опыт административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка органами внутренних дел на протяжении всего существования показывает эффективность работы как их специализированных подразделений, так и в целом МВД России.

Именно деятельность специализированных подразделений МВД СССР позволила выделить отдельную категорию общественных отношений – административную деятельность милиции, которая по сути своей представляла «полицейскую» деятельность, направленную на регулирование правоотношений в области обеспечения законных прав, интересов, жизни и здоровья и безопасности граждан, общественного порядка и общественной, экономической, продовольственной безопасности. Диссертант полагает, что необходимость систематизации и оптими-

зации норм права, имеющих правоохранительное (полицейское) содержание, привела к активизации научных исследований по разработке Административного кодекса, завершившихся созданием в 1980 г. Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях.

На основе указанного кодифицированного акта, а также учитывая актуальность борьбы со всеми видами правонарушений и повышения роли административной ответственности в предупреждении и профилактике преступлений, необходимости охраны безопасности, жизни, здоровья прав и свобод граждан от противоправных посягательств, в 1984 г. был принят КоАП РСФСР, в главе 12 которого было дано определение сферы регулируемых ей правоотношений как сферы по обеспечению нормальной деятельности предприятий советской торговли и общественного питания, порядка торговли, охраны здоровья, общественного порядка и общественной безопасности, финансовых интересов советского государства, нормальной хозяйственной деятельности предприятий, учреждений, организаций, что согласно нашему определению общественных отношений в сфере потребительского рынка входило бы в нее подсистемой. Кроме того, она содержала нормы административного права, предусматривающие ответственность за нарушение правил торговли (ст. 146 КоАП РСФСР), нарушение правил торговли на колхозных рынках (ст. 149 КоАП РСФСР), торговлю с рук в неустановленных местах (ст. 150 КоАП РСФСР), мелкую спекуляцию (ст. 151 КоАП РСФСР), нарушение порядка занятия кустарно-ремесленными промыслами и другой индивидуальной трудовой деятельностью (ст. 156 КоАП РСФСР), занятие запрещенными видами индивидуальной трудовой деятельностью (ст. 157 КоАП РСФСР) и ряд других.

Анализ норм Кодекса показывает правильность данного диссертантом определения потребительского рынка, в том числе и необходимость включения в него на современном этапе общественных отношений, связанных с удовлетворением потребностей населения в различных услугах, в том числе в области культуры, образования, здравоохранения, ЖКХ и других, которые регулировались нормами административного права, предусмотренных главой 5 (Административные правонарушения, посягающее на права граждан и здоровья населения), главой 7 (Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды, памятников истории и культуры), главой 8 (Административные правонарушения в области промышленности, использования тепловой и электрической энергии), главой 9 (Административные правонарушения в сельском хозяйстве, нарушение ветеринарно-санитарных правил), главой 10 (Административные правонарушения на транспорте и в области дорожного хозяйства и связи), главой 11 (Административные правонарушения в области жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства) КоАП РСФСР. На основе закона СССР от 22 мая 1991 г. «О защите прав потребителей» с учетом расширения понятия «покупатель» законодателем введены административная ответственность за обман потребителей в небольшом размере (ст. 150-3 КоАП РСФСР) и новое понятие «потребитель».

Важнейшим направлением в административно правовом регулировании рассматриваемых нами отношений было создание системы государственной системы стандартизации и сертификации, введение единого государственного общесоюзного стандарта, системы органов их применения – Госстандарт СССР. Была предусмотрена строгая ответственность не только к исполнителям, выпускавшим недоброкачественную и опасную для жизни и здоровья потребителей продукцию, но и к различным категориям руководителей на основании норм публичного и в первую очередь уголовного и административного права.

Еще одной особенностью этого периода являлось делегирование государственных полномочий различным общественным организациям, создание условий для активного участия широких слоев общественности в правовом регулировании этой сферы, а так же системы общественного контроля (например, товарищеские суды, народный, рабочий контроль), что крайне актуально сегодня в связи с принятием законодательства об общественном контроле.

Третья глава «Административно-правовое регулирование в сфере потребительского рынка на современном этапе: международный и сравнительно-правовой аспекты» состоит из трех параграфов.

Первый параграф «Основные общемировые тенденции развития административно-правового регулирования процессов производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ и защиты прав потребителей на современном этапе» посвящен анализу норм международного права, касающихся административно-правового регулирования этих процессов. Диссертант, используя сравнительно правовой метод, приходит к выводу, что мировое сообщество продолжило общеисторический процесс развития норм национального и наднационального права по совершенствованию государственного управления в данной сфере. Резолюции ООН, Директивы ЕС, правовые акты СНГ и ЕАЭС, а также другие международные акты, касающиеся административно-правового регулирования деятельности органов публичной администрации в сфере потребительского рынка, направлены на обеспечение безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг, продовольственной, экономической, экологической, общественной безопасности при осуществлении материального и духовного потребления населения, предупреждение и пресечение фактов обмана потребителей и защиту их экономических интересов как «слабого» и «особо слабого» субъекта, оперативное компетентное рассмотрение соответствующих дел и применение мер административной ответственности к виновным лицам.

В «Принципах правового недопущения недобросовестных схем предпринимательской деятельности», утвержденных Резолюцией ООН 35/63 от 5 декабря 1980 г., предписывается правительствам государств - членов ООН «вести практику, четко определяющую ответственность производителей товара, исполнителей работ и услуг за то, чтобы товары отвечали разумным требованиям с точки зрения их долговечности, пригодности и надежности и соответствовали цели, для которой они предназначены», для обеспечения потребителям широкого выбора товаров и услуг по минимальным ценам, безопасности потребителей, безопасно-

сти и надлежащего качества товаров, работ и услуг. В Резолюции ООН 39/248 от 9 апреля 1985 г. «Руководящие принципы для защиты интересов потребителей» уделяется особое внимание повышению эффективности правового регулирования рассматриваемой нами сферы, обязывая правительства обеспечивать «качество, безопасность, охрану жизни, здоровья, безопасности, законных интересов и прав потребителей, защиту от опасных, работ и услуг», общественную, экономическую, продовольственную, производственную и экологическую безопасность, защиту экономических интересов потребителей путем применения административно-правовых средств. В ней отмечается преимущественное применение норм именно административного права, которые позволяют оперативно, доступно и без особых расходов для потребителя рассматривать конфликтные ситуации и споры с их участием, а так же обеспечить потребителям самый широкий выбор товаров и услуг по минимальным ценам, так как «потребители зачастую находятся в неравном положении с точки зрения экономических условий, уровня образования и покупательной способности» и «должны иметь право на доступ к безопасным товарам», что, в свою очередь, содействует «справедливому, равноправному и устойчивому экономическому и социальному развитию».

Это в полной мере относится и к правовым актам ЕС, резолюции и директивы которого регламентируют именно административные меры, предпринимаемые органами публичной администрации по регулированию общественных отношений в рассматриваемой нами сфере, обеспечение безопасности жизни и здоровья, интересов, прав потребителей, безопасности и надлежащего качества товаров работ и услуг, экономической, продовольственной, производственной, экологической и других видов безопасности.

С учетом создания Таможенного союза Россией, Белоруссией и Казахстаном установлено единое административно-правовое регулирование общих основ функционирования потребительского рынка, в том числе технические регламенты Таможенного союза, включающего в первую очередь установление особых мер безопасности для «особо слабых» субъектов этого рынка.

Второй параграф «Административно-правовое регулирование сфере потребительского рынка в зарубежных странах» посвящен выявлению особенностей зарубежного административного законодательства и системы государственного управления сферы потребительского рынка в странах с развитой системой демократии и рыночной экономики. Так, в конце XX в. на основе международного права получили развитие нормы национального законодательства, обязывающие государственные органы обеспечивать безопасность потребителей, безопасность и качество товаров, работ и услуг, экономическую, продовольственную и экологическую безопасность, защищать многообразные интересы потребителей путем широкого применения административно-правовых средств. Поэтому в законодательстве многих стран (США, Франции, Германии, Великобритании и др.) появились институты и подотрасли административного права, регламентирующие вопросы деятельности органов публичной администрации по регулированию рассматриваемых отношений. Например, в США именно необходимость регламента-

ции общественных отношений в области безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг привела в последнее время к заметному развитию административного права. Анализ законодательства США показывает, что для повышения эффективности механизма административно-правового регулирования потребительского рынка в США были приняты многочисленные административные акты и созданы государственные органы для их успешного применения как неподчиненные исполнительной власти (например, Комиссия по безопасности потребительских товаров, Федеральная торговая комиссия, Комиссия по продажам в срок, Комиссия междуштатной торговли и др.), а также органы, находящиеся в структуре правительства (например, департаменты торговли, энергетики, связи, транспорта и др.). Принятие указанных актов позволило создать единую федеральную систему административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка по обеспечению общественной, экономической, продовольственной безопасности, безопасности и надлежащего качества, товаров, работ и услуг, безопасности потребителей, включающую как федеральный, так и региональный уровни.

В Великобритании на общегосударственном уровне регулирование сферы потребительского рынка возложено как на отраслевые, так и на территориальные (по делам Шотландии, Уэльса и Ирландии) министерства и публичные (государственные) корпорации. Сектор оказания услуг населению (железнодорожный транспорт, связь, топливная и электроэнергетическая отрасли промышленности и т.д.) управляется соответствующими министерствами и государственными корпорациями (например, Британская транспортная комиссия, Железнодорожный совет и др.), а контроль и координацию в данной сфере обеспечивает Министерство торговли и промышленности. С целью совершенствования системы единого публичного управления и административно-правового регулирования, были образованы Комиссия по ценам, Управление по справедливой торговле, а так же особый орган – Национальный потребительский совет. Особую роль в административном регулировании правоотношений в сфере потребительского рынка занимает полиция, которая осуществляет административный надзор за осуществлением деятельности, связанной с торговлей и оказанием услуг, обеспечением общественной и личной безопасности граждан при осуществлении потребления.

Спецификой законодательства ФРГ в сфере потребительского рынка является то, что оно включает в себя вопросы обеспечения общественной, продовольственной безопасности, безопасности потребителей, путем применения строгих мер публично-правовой ответственности. Эти нормы представлены в различных законах и правительственных предписаниях и включают как акты самой Германии, так и законодательства ЕС. С целью надежного обеспечения безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ, услуг создана система государственных органов именно на федеральном уровне.

Анализ законодательства Франции, регламентирующего деятельность публичной администрации в сфере потребительского рынка, показывает, что в нем особое внимание уделяется вопросам централизации и деконцентрации властных

полномочий. Государственная администрация во Франции имеет целью реализацию функций текущего управления, сопряженных с обеспечением «общего интереса», в том числе понимая под данным термином осуществление административно-правового регулирования по обеспечению контроля в сфере оказания услуг в образовании, науке, культуре, медицине, транспорте и т.д. Особенностью французского административного регулирования является «административная централизация», то есть в организации публичной власти заметно преобладают центральные государственные органы (МВД и Министерство экономики, финансов и бюджета) над второстепенными административно-территориальными органами, и «географическая централизация», то есть преобладание столицы над провинциями, регионами и департаментами. Обеспечение безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг предусматривается применением норм строгой административной ответственности, содержащихся в Кодексе потребления Франции и других нормативных актах.

Анализ тенденций развития административного законодательства в сфере потребительского рынка в странах с развитой экономикой и правовой системой (а так же особенности публичного управления в них) показывает необходимость построения единой системы публичного управления и его усиление в данной сфере путем применения именно административно-правовых средств, что должно быть реализовано и в Российской Федерации.

Третий параграф «Вопросы совершенствования административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка в Российской Федерации с учетом международного и зарубежного опыта» содержит предложения по совершенствованию административно-правового регулирования и организации публичного управления на основе анализа норм международного права и законодательства стран с развитой системой демократии и экономикой. Это в первую очередь касается создания единой национальной системы, включающей государственную, муниципальную и общественную защиту прав и безопасности потребителей, при этом особое внимание уделяется наличию системы административной юстиции и административных судов по защите прав и свобод граждан в сфере потребительского рынка.

Нормы международного права и в первую очередь резолюции ООН и директивы ЕС особое внимание уделяют регулированию отношений, связанных с обеспечением безопасности человека при осуществлении любого личного потребления, безопасности и надлежащего качества товаров, работ услуг, общественной, экономической, производственной, технологической, национальной, экологической и других видов безопасности, государственной и общественной защиты многообразных интересов и прав потребителей с помощью административно-правовых средств. С учетом мировой глобализации и интеграции производства и потребления, современных техногенных и экологических угроз, уменьшения источников жизнеобеспечения населения Земли на основе норм международного права диссертант предлагает рассматривать этот единый мировой процесс в рамках экологически чистого производства материальных и духовных благ, их эколо-

гически чистое потребление и экологически чистую утилизацию, производство и потребление с целью обеспечения устойчивого и доступного всем потребления для нынешнего и будущих поколений людей. При этом под потребителем понимается «обычный человек», имеющий намерение либо осуществляющий любое личное как материальное, так и духовное потребление, не связанное с предпринимательской или профессиональной деятельностью, «слабый» и «особо слабый» субъект правоотношений с предпринимателями, осуществляющими производство и реализацию товаров, работ и услуг, определяющимися как лица, обладающие специальными профессиональными познаниями в предпринимательской деятельности. Особый акцент при регулировании этих общественных отношений делается на обеспечение со стороны государственных органов безопасности и качества товаров, работ, услуг, безопасности потребителей, защиты их многообразных экономических интересов путем применения жестких мер административно-правовой ответственности, что необходимо внедрить и в законодательство Российской Федерации. На основе анализа зарубежного опыта диссертантом предлагается создание интегрированной общегосударственной системы публичного управления сферой потребительского рынка, характерной для ряда зарубежных стран и многоуровневой государственной муниципальной, общественной защиты потребителей, что требует внесение изменений в российское законодательство и в первую очередь в Закон РФ «О защите прав потребителей» и КоАП РФ.

Четвертая глава «Особенности административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка» состоит из четырех параграфов.

Первый параграф «Особенности административно-правового статуса потребителя: понятие, признаки» раскрывает понятие потребителя как основного субъекта рассматриваемых отношений.

На основе анализа норм Закона РФ «О защите прав потребителей» диссертант делает вывод об особом характере правоотношений между потребителем и предпринимателем, исключая их юридическое равенство и определяя потребителя как «слабого» субъекта этих отношений. Не смотря на то, что в ряде нормативных актов потребителями могут быть и юридические лица, в рассматриваемых нами правоотношениях потребитель – обязательно индивидуальный субъект, осуществляющий исключительно личное материальное и духовное потребление, специфическое правовое положение которого требует особого административно-правового регулирования и защиты со стороны органов государственной власти. С этой целью Закон РФ «О защите прав потребителей» наделил граждан - потребителей как особых субъектов этих правоотношений дополнительными возможностями и особыми гарантиями по защите нарушенных прав, отличных от механизмов, закрепленных в гражданском законодательстве.

Наряду с потребителем – «слабой» стороной этих правоотношений – законодательством РФ определяется особая защита прав, интересов, жизни, здоровья, безопасности «особо слабых» потребителей, которая связана с их ограниченными возможностями при приобретении товаров работ и услуг: их физиологической уязвимостью (дети, инвалиды, лица пожилого возраста), финансовой уязвимостью

(лица с низким уровнем дохода) и другими дополнительными обстоятельствами (удаленностью, проживанием в труднодоступной, горной или сельской местности и т.п.). То есть наряду с потребителем вообще как «слабой» стороной (родовое понятие) есть еще видовые потребители («слабее слабого»). Для осуществления их государственной защиты Законом РФ «О защите прав потребителей» определен уполномоченный орган, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей и потребительского рынка – Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор).

Диссертант, исследуя особенности понятий «личное, бытовое, домашнее, семейное и иное потребление», «материальные и духовные потребности личности», а так же «потребителя», определяемого как гражданина, имеющего намерение заказать или приобрести либо заказывающего, приобретающего или использующего товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, выделяет ряд ключевых признаков потребителя: 1) потребитель – это индивидуальный субъект (гражданин РФ, иностранный гражданин, лицо без гражданства или с двойным гражданством) или неопределенное множество неперсонифицированных индивидуальных субъектов; 2) потребитель – это лицо, имеющее намерение заказать или приобрести либо заказывающее, приобретающее или использующее товары (работы, услуги); 3) потребитель – это лицо, не ограниченное временными рамками момента покупки товара, заказа услуги либо выполнения работ, и являющееся таковым как до такого момента, так и после; 4) потребитель – это слабая, менее квалифицированная сторона отношений с предпринимателем, не обладающая профессиональными познаниями в предпринимательской деятельности, поэтому не способная эффективно самостоятельно защитить свои права, следовательно, требующая особой защиты со стороны государства и общества; 5) потребитель – это лицо, осуществляющее конечное потребление; 6) цель потребителя – удовлетворение исключительно личных, материальных и духовных потребностей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности; 7) потребитель в зависимости от вида потребляемых товаров, работ и услуг нормативными актами может определяться как покупатель, клиент, пациент, вкладчик, инвестор, заемщик, абонент, заказчик, услугополучатель, обучаемое лицо, пассажир и др.; 8) потребитель может являться «особо слабой стороной» рассматриваемых правоотношений в связи с его ограниченными возможностями потребления в силу физиологической уязвимости (дети, инвалиды, лица пожилого возраста), затруднительного финансового положения (лица с низким уровнем дохода) и другими объективными обстоятельствами (удаленностью, проживанием в труднодоступной, горной местности, не знание иностранного языка и т.п.).

Исследовав понятие «потребитель», диссертант предлагает внести соответствующие изменения в Закон РФ «О защите прав потребителей» и понятие потребителя как индивидуального субъекта, имеющего намерение заказать или приобрести либо заказывающего, приобретающего или использующего товары (работы,

услуги) исключительно для удовлетворения любых личных, материальных и духовных потребностей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Диссертант полагает, что для повышения эффективности административно-правового регулирования сферы потребительского рынка необходимо, с одной стороны, повышение социальной активности индивидуальных субъектов-потребителей, с другой – создание единой оптимальной, стабильной, взаимосвязанной системы органов государственной власти и органов местного самоуправления, общественных объединений по регулированию не только сферы торговли или области защиты прав потребителей, но и всего комплекса отношений данной сферы, начиная от проектирования и производства товаров, выполнения работ, оказания услуг, до их реализации и использования потребителями и обеспечения надежной защиты потребителей с помощью применения административно-правовых средств. 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, органов местного самоуправления и общественных объединений, осуществляющих административно-правовое регулирование по производству и торговле товарами, услугами и в первую очередь целевой государственной программы в сфере потребительского рынка по реализации прав, интересов и обеспечение жизни, здоровья и безопасности потребителей, внесение изменений в законодательство, в том числе Главу 4 «Государственная и общественная защита прав потребителей» Закона РФ «О защите прав потребителей», КоАП РФ и другие нормы права.

Второй параграф – «Законные интересы потребителя как особый элемент его административно-правового статуса», в котором на основе норм национального и международного права с учетом расширенного толкования правового регулирования в сфере потребительского рынка диссертант формулирует требование по содействию экономическим интересам потребителей и защите этих интересов путем применения именно норм административного права органами государственной власти. И это, в частности, подтверждает анализ норм международного права в этой сфере, закрепляющих необходимость правового регулирования широкого круга общественных отношений, включая и многообразные интересы потребителей, посредством именно административно-правовых средств.

Проанализировав понятие «законные интересы», его нормативное содержание, лингвистическое, доктринальное и нормативное толкование, диссертант определяет многообразные интересы потребителя, связанные с материальным и духовным потреблением, как один из элементов его правового статуса, как составную часть общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, выполнения услуг (работ), защиты интересов, прав, жизни, здоровья и безопасности потребителей, тем самым расширив рассматриваемые общественные отношения. На основе этого анализа он считает необходимым исключить из названия Закона РФ «О защите прав потребителей» термин «прав» как несоответ-

ствующий кругу регулируемых этим актом правоотношений, так как помимо прав в соответствии ст. ст. 45, 46 Закона гарантируется и защита интересов потребителей, в том числе законных интересов неопределенного круга потребителей как органами власти, так и общественными объединениями. Поэтому диссертант предлагает сформулировать название Закона как «Защита потребителей», что соответствует определению норм международного права и законодательства стран с развитой экономикой и правовой системой.

Третий параграф – «Особенности административно-правового регулирования оказания услуг, выполнения работ в сфере потребительского рынка», в котором диссертант, определяя объекты, субъекты, а так же круг регулируемых отношений, касающихся административно-правового регулирования сферы потребительского рынка, анализирует оказание услуг потребителям как значимый элемент этих отношений в этой сфере, наряду с производством и продажей товаров, выполнением работ и т.д. Он так же показывает важность совершенствования административно-правового регулирования в данной сфере, так как доля услуг в сфере потребительского рынка велика и стремительно развивается как по объемам, так и по динамике ежегодного роста (так, за последние пять лет объем оказания платных услуг вырос более чем в пять раз).

Диссертант обращает особое внимание на исследование нормативных актов Правительства РФ, которому в соответствии с пунктом 2 статьи 1 Закона РФ «О защите прав потребителей» предоставлено исключительное право по регламентации этих отношений. Кроме того, на основе изучения норм законодательства РФ, регламентирующих оказание различных возмездных услуг, федеральными законами («Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», «О банках и банковской деятельности в РФ», «Об образовании в Российской Федерации», «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» и др.) определяются особенности административно-правового регулирования их оказания потребителям.

Проблема включения различных услуг в общественные отношения в сфере потребительского рынка заключается в том, что согласно Закону РФ «О защите прав потребителей» в них входят возмездные услуги, связанные только с личным, семейным, домашним и иным потреблением. Сфера потребительского рынка включает как сферу производства и торговли товарами, так и сферу оказания услуг, выполнения работ, сферу обеспечения общественной, экономической, продовольственной экологической и других видов национальной безопасности, безопасности и качества товаров, работ и услуг и ряд других областей, связанных с обеспечением материальных и духовных потребностей населения, и это требует переработки нормативных актов как федерального, так и регионального уровня. Объединяя смысловую терминологию с понятиями «потребитель», «исполнитель услуг, работ», «услуга», «работа», «сфера услуг», данными в различных нормативных актах, необходимо сделать вывод, что «сфера услуг» входит подсистемой

в сферу потребительского рынка как общественные отношения в области оказания возмездных услуг и выполнения работ, связанных с любым личным материальным и духовным потреблением, в том числе в области образования, культуры, отдыха, развлечений, связи, транспорта, медицины, финансовых, страховых и других услуг, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

В соответствии с проведенным исследованием, диссертант, объединяя общественные отношения, связанные с выполнением работ и оказанием услуг, в соответствии с современным нормативным толкованием и обобщением правоприменительной практики определяет, что под работой следует понимать действие (комплекс действий), имеющее материально выраженный результат, совершаемое исполнителем в интересах и по заказу потребителя на возмездной договорной основе, а под услугой следует понимать действие (комплекс действий), совершаемое исполнителем в интересах и по заказу потребителя в целях, для которых услуга такого рода обычно используется, либо отвечающее целям, о которых исполнитель был поставлен в известность потребителем заранее.

Четвертый параграф «Особенности административно-правового регулирования обеспечения безопасности в сфере потребительского рынка» посвящен вопросам обеспечения безопасности человека при осуществлении материального и духовного потребления, в том числе безопасности и качества товаров, работ и услуг, а так же общественной, экономической, продовольственной, экологической и других видов национальной безопасности как важнейшей части общественных отношений в сфере потребительского рынка. При этом на современном этапе именно обеспечение безопасности личности, общества и государства является одним из приоритетных направлений совершенствования правового регулирования в сфере потребительского рынка. Диссертант указывает на необходимость развития и углубления именно административно-правового регулирования обеспечения безопасности личности, общества и государства в сфере потребительского рынка, при этом, как наиболее эффективный, должен быть реализован комплексный, системный подход обеспечения различных ее видов.

По мнению диссертанта, в рамках общественных отношений по обеспечению безопасности в сфере потребительского рынка тесно переплетены как личная, так общественная и государственная безопасность, 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 и т.п. В рамках административно-правового регулирования 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), так и безопасность государственная (стабильность

власти и незыблемость строя). Системными элементами безопасности в сфере потребительского рынка являются общественная, экономическая, продовольственная, производственная, экологическая и некоторые другие виды безопасности. Недооценка угроз и ненадлежащее административно-правовое регулирование обеспечения соответствующих видов безопасности в сфере потребительского рынка может привести к разрушению государства и жизнеобеспечивающих систем общества (продовольствие, финансы, транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство и др.).

С целью совершенствования государственного управления диссертантом обосновывается необходимость повышения эффективности административно-правового регулирования общественных отношений, возникающих при производстве и торговле товарами, выполнении работ и оказании услуг, обеспечении их безопасности путем установления административно-правовой ответственности руководителей предприятий и других должностных лиц, внедрение системы комплексного государственного контроля в этой сфере, создание необходимых правовых и организационных условий для его осуществления, внесения соответствующих изменений в Закон РФ «О защите прав потребителей», КоАП РФ и другие нормативно-правовые акты.

Таким образом, составной частью государственного управления в сфере потребительского рынка являются отношения по обеспечению безопасности в процессе материального и духовного потребления населения. Отношения, связанные с потреблением товаров и услуг, имеют огромное общественное значение, следовательно, безопасность в сфере потребительского рынка следует интерпретировать, с одной стороны, как элемент национальной безопасности государства, с другой – как правовой принцип, который распространяется на сферу потребительского рынка. Данный принцип задает важный аспект защиты прав потребителей на потребительском рынке, причем в качестве объекта его защиты выступают не только права и законные интересы потребителей, но и иные аспекты рассматриваемых общественных отношений. В связи с чем необходимо комплексное административно-правовое регулирование таких отношений, очевидна приоритетность роли публичных институтов в обеспечении безопасности потребительского рынка, а так же последовательное усиления роли государства как гаранта безопасности граждан в процессе производства и торговли товарами, оказания услуг и выполнения работ. При этом сегодня отсутствует конституционное закрепление основ безопасности личности, общества и государства в качестве специализированной или относительно обособленной нормы. По мнению диссертанта, необходимо на конституционном уровне обеспечение безопасности закрепить в качестве обязанности государства, определить содержание и основные требования к такой деятельности, установив, что сфера потребительского рынка может развиваться только в условиях стабильности и безопасности.

Пятая глава «Система органов государственного управления сферой потребительского рынка в Российской Федерации» состоит из двух параграфов.

Первый параграф «Правовое положение федеральных органов исполнительной власти в сфере потребительского рынка» посвящен проблемам повышения эффективности административно-правового регулирования в сфере потребительского рынка. В нем рассматривается система субъектов государственного управления сферой потребительского рынка с учетом данного диссертантом понятия сферы потребительского рынка как области производства и торговли товарами, выполнения работ и оказания услуг населения, обеспечению безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг, общественной, продовольственной, производственной (технологической), экологической и иных видов безопасности, связанных с любым личным как материальным, так и духовным потреблением населения.

Диссертант дает классификацию коллективных субъектов сферы потребительского рынка исходя из сферы контрольно-надзорной деятельности: 1) проектирование и производство товаров для удовлетворения личных, бытовых нужд населения, связанных с осуществлением материального и духовного потребления; 2) торговля и обмен товарами; 3) выполнение возмездных услуг, связанных с материальным и духовным потреблением, в том числе в области образования, культуры, медицины, отдыха, развлечений, коммуникаций, предоставления финансовых и других услуг; 4) выполнение работ, связанных с удовлетворением материального и духовного потребления; 5) охрана окружающей среды и здоровья населения при осуществлении потребления; 6) безопасность потребителей; 7) безопасность и надлежащее качество товаров, работ и услуг, включая технологический контроль за производством товаров, предназначенных для удовлетворения материального и духовного потребления населения. По уровню регулирования: федеральный; субъекта Российской Федерации. По компетенции: общая; межотраслевая; отраслевая.

Диссертант подчеркивает, что, исходя из положений части 2 статьи 1 Закона РФ «О защите прав потребителей», органы исполнительной власти РФ играют исключительную роль в осуществлении государственного управления в данной сфере, в связи с чем необходимо усиление их роли в повышении эффективности государственного администрирования, связанного с производством и торговлей товарами, оказанием услуг и выполнением работ, обеспечением безопасности потребителей, общественной, производственной, продовольственной, экологической и других видов безопасности связанных с материальным и духовным потреблением. Правительство России как высший орган исполнительной власти Российской Федерации, согласно Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» и Указу Президента России от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», не только проводит единую финансовую кредитную денежную политику, в том числе и в иных областях сферы потребительского рынка, но и осуществляет подзаконное нормативное регулирование. В соответствии со статьей 40 Закона РФ «О защите прав потребителей» Правительство является основным межотраслевым субъектом административно-правового регулирования обще-

ственных отношений, который уполномочен издавать для потребителя и продавца (исполнителя работ и услуг) правила и порядок производства и реализации товаров, работ и услуг. Правительство РФ осуществляет нормативно-правовое регулирование и в других подсистемах потребительского рынка, например, обеспечение государством качества и безопасности продукции и жизни, здоровья, безопасности потребителей. Так, Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2000 г. № 987 «О государственном надзоре в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов» установлено разделение полномочий между федеральными органами исполнительной власти по государственному надзору и контролю в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов.

Диссертант отмечает, что в рамках проводимой в стране административной реформы, предусматривающей повышение эффективности государственного управления, в том числе путем обособления законотворческих, управленческих и административно-хозяйственных функций государственных органов, они разделены на политические (министерства), надзорные (службы), по управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг (агентства). Поэтому основным федеральным органом исполнительной власти, который реализует функции отраслевого управления в сфере потребительского рынка, является Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России), которое осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере промышленного комплекса, энергосбережения и повышения энергетической эффективности при обороте товаров, а также технического регулирования и обеспечения единства измерений, внешней и внутренней торговли, общественного питания и бытового обслуживания, а так же некоторые иные функции в сфере потребительского рынка.

Еще одним федеральным органом, обладающим значительной компетенцией в сфере потребительского рынка, является Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, которое осуществляет свою деятельность на основании Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» и Федерального закона от 10 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов». На агентство возложен государственный контроль за соблюдением требований государственных стандартов, правил обязательной сертификации, государственный метрологический надзор, стандартизацию, включая координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и ее субъектов, ведомственных технических комитетов по стандартизации, субъектов хозяйственной деятельности.

Согласно части 2 статьи 40 Закона РФ «О защите прав потребителей» определен единый уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, а также по организации и осуществлению федераль-

ного государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей – Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор). Он обладает исключительными административными полномочиями в сфере потребительского рынка, такими как: проведение проверок соблюдения изготовителями (исполнителями, продавцами, уполномоченными организациями или уполномоченными индивидуальными предпринимателями, импортерами) обязательных требований законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также обязательных требований к товарам (работам, услугам); выдачу предписаний изготовителям (исполнителям, продавцам, уполномоченным организациям или уполномоченным индивидуальным предпринимателям, импортерам) о прекращении нарушений прав потребителей, о необходимости соблюдения обязательных требований к товарам (работам, услугам); принятие мер по приостановлению производства и реализации товаров (выполнения работ, оказания услуг), которые не соответствуют обязательным требованиям; направление в соответствующие органы материалов о нарушении прав потребителей для рассмотрения вопросов о приостановлении действия или об аннулировании соответствующей лицензии; направление в правоохранительные органы по подведомственности материалов для разрешения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений, связанных с нарушением прав потребителей; обращение в суд с заявлениями в защиту потребителей, законных интересов неопределенного круга потребителей, а также с заявлениями о ликвидации изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации, импортера) либо о прекращении деятельности индивидуального предпринимателя (уполномоченного индивидуального предпринимателя) за неоднократное или грубое нарушение установленных законами и иными нормативными правовыми актами прав потребителей и ряд других функций. Кроме того, в настоящее время указанный федеральный орган осуществляет нормативно-правовое регулирование в рассматриваемой сфере.

Диссертант отмечает, что реализуемая в стране административная реформа предусматривает как повышение эффективности управления, так и снижение коррупционных рисков. Однако Положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека возлагает на данный контрольно-надзорный орган несвойственные ему хозяйственные функции, например, размещение заказов и заключение государственных контрактов, а также иных гражданско-правовых договоров на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд, на поставку вакцин, профилактических прививок и др., что противоречит основным направлениям административной реформы и повышает уровень коррупции в сфере потребительского рынка.

Учитывая недостаточную разработанность вопроса о федеральных органах исполнительной власти, обладающих компетенцией в сфере потребительского рынка, необходимо, обратив внимание, что для повышения эффективности их работы нужно, во-первых, упрощение их состава и улучшение взаимодействия с

другими органами государственной власти, во-вторых, усложнение и детализация задач функциональной деятельности этих органов в данной сфере, в-третьих, устранение дублирования при выполнении своих функциональных обязанностей. Так, необходимо отнести к системе отраслевых федеральных органов исполнительной власти, реализующих отдельные функции, в том числе административно-правового регулирования и государственного управления в сфере потребительского рынка Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации, Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору и некоторые другие органы исполнительной власти.

Таким образом, рассмотрев систему федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих правовое регулирование в сфере потребительского рынка, диссертант считает, что она нуждается в оптимизации, конкретизации и детализации, а так же расширении полномочий ряда органов. 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.

По мнению диссертанта, в настоящее время наиболее эффективным представляется применение именно административно-правового регулирования рассматриваемых общественных отношений, которое позволяет, с одной стороны, оперативно выявлять и пресекать нарушения прав 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 правового регулирования в данной сфере, безопасность потребителей, безопасность и качество товаров, работ и услуг, общественную, экономическую, продовольственную, производственную, экологическую и другие виды безопасности.

Второй параграф «Правовое положение органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере потребительского рынка» посвящен исследованию вопросов повышения эффективности государственного управления органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственной и общественной защите многообразных прав, интересов, жизни и здоровья потребителей, оказанию гражданам жизненно важных и социально-значимых социальных услуг.

В статье 40 Закона РФ «О защите прав потребителей» определен лишь федеральный государственный уполномоченный орган, и федеральный государственный контроль и надзор в сфере потребительского рынка. В то же время, в статье 42.1 «Полномочия высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области защиты прав потребителей» установлено, что высший исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации осуществляет мероприятия по реализации, обеспечению и защите прав потребителей и в пределах своих полномочий принимает определенные меры. Таким образом, несмотря на то, что данная норма не определяет конкретных полномочий, она предоставляет такому органу полномочие принимать нормативные акты и обеспечивать их реализацию региональными органами исполнительной власти в сфере потребительского рынка.

Особое место в системе регионального законодательства занимают Конституции (Уставы) субъектов РФ. Анализ этих актов показывает, что во всех субъектах РФ имеются положения, определяющие административно-правовое регулирование в сфере потребительского рынка, государственную защиту многообразных законных интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности граждан при осуществлении материального и духовного потребления, в том числе обеспечения государственных гарантий защиты интересов потребителей, поддержки общественной деятельности в данной сфере, стимулирование развития предпринимательства в социально значимых сферах, забота о социально незащищенных гражданах-потребителях.

Проанализировав эффективность административно-правового регулирования сферы потребительского рынка, диссертант считает необходимым предоставить органам государственной власти субъектов Российской Федерации право устанавливать: 1) перечень и способы доведения информации до потребителя по отдельным видам товаров, работ и услуг; 2) ответственность виновных должностных лиц за нарушение режима работы государственного (муниципального) предприятия торговли, бытового и иных видов обслуживания; 3) ответственность за нарушение продавцом (исполнителем) обязательств, за которые Законом РФ «О защите прав потребителей» она не установлена; 4) ответственность за вред, причиненный жизни, здоровью или имуществу потребителя вследствие конструктивных, производственных, рецептурных и иных недостатков товара, работы, услуги; 5) льготы и преимущества потребителям в сфере торговли и различных видов обслуживания; 6) ответственность за нарушение условий договора об оказании услуги; 7) делегирование полномочий общественным организациям; 8) случаи нарушения прав потребителей, дающие основание общественным организациям потребителей и предпринимателей предъявлять иски в интересах потребителей, не являющихся их членами и ряд других вопросов, для чего внести соответствующие изменения в Закон РФ «О защите прав потребителей» и другие нормативные акты.

Диссертант доказывает, что компетенция субъектов РФ в сфере потребительского рынка должна быть определена исходя из положений статьи 1 Закона РФ

«О защите прав потребителей» в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, а так же на основании статьи 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 правового регулирования правоотношений в сфере потребительского рынка статья 1 Закона РФ «О защите прав потребителей» должна быть дополнена частью 4, в которой и определяется компетенция субъектов РФ, связанная с регулированием этих общественных 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. И с этой целью статью 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».

В **заключении** подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы основные теоретические выводы, сделанные на основании результатов проведенного исследования.

Основные результаты диссертационного исследования отражены в следующих публикациях диссертанта:

Монографии

1. Пантелеев В.Ю. Экономические правонарушения в Уральском федеральном округе: предупреждение, пресечение и противодействие : коллектив. моногр. / под ред. А.А. Куклина, М.Н. Зацепина. – Екатеринбург : Ин-т экономики УрО РАН, 2005. – 312 с. (авт. вклад 2,5 п.л.).
2. Пантелеев В.Ю. Теневая экономика в Свердловской области: временной феномен или перманентные явления : коллектив. моногр. / под ред. Г.А. Ковалевой и А.А. Керелина. – Екатеринбург : Изд-во УрО РАН, 2006. – 355 с. (авт. вклад 4 п.л.).
3. Пантелеев В.Ю. Проблемы государственной и общественной защиты потребителей. – Екатеринбург : УрО РАН, 2007. – 257 с. (12,5 п.л.).
4. Пантелеев В.Ю. Мировые тенденции правового регулирования защиты потребителей при производстве и реализации товаров, работ и услуг : моногр. – Екатеринбург : Изд-во Урал. гуманит. ин-та, 2015. – (6,5 п.л.).

5. Пантелеев В.Ю. Особенности правового регулирования органов власти субъектов РФ в сфере торговли товарами, выполнения работ и оказания услуг // Организация государственной власти субъекта Российской Федерации: вопросы теории и практики : коллектив. моногр. / под ред. В.Ю. Пантелеева и А.В. Савоськина. – Екатеринбург : Изд-во Урал. гуманит. ин-та, 2015. – С. 164–173. (авт. вклад 2 п.л.).

6. Пантелеев В.Ю. Государственно-правовое регулирование сферы потребительского рынка в Российской Федерации: проблемы теории и практики : моногр. – М. : Юрлитинформ, 2015. – 656 с. (28 п.л.).

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований

7. Пантелеев В.Ю., Рябков В.А. Проблемы применения государственными органами административного и уголовного законодательства Российской Федерации при введении внешнего управления на предприятии или преднамеренного его банкротства // Изв. Урал. гос. экон. ун-та. – 2003. – № 6. – С. 29–35. (0,3 п.л.).

8. Пантелеев В.Ю. Проблемы повышения эффективности работы правоохранительных органов по обеспечению экономической безопасности регионов России // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 130–138. (0,5 п.л.).

9. Пантелеев В.Ю. О правовом регулировании сферы потребительского рынка // Рос. юрид. журн. – 2010. – № 1. – С. 61–63. (0,5 п.л.).

10. Пантелеев В.Ю. Конституционная (уставная) юстиция – гарант обеспечения прав и свобод граждан // История. Право. Политика. – 2011. – № 3. – С. 11–16. (0,5 п.л.).

11. Пантелеев В.Ю. Некоторые вопросы совершенствования законодательства о конституционных (уставных) судах субъектов РФ // Конституц. и муницип. право. – 2011. – № 7. – С. 47–50. (0,5 п.л.).

12. Пантелеев В.Ю. Повышение эффективности деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Конституц. и муницип. право. – 2012. – № 1. – С. 59–61. (0,56 п.л.).

13. Пантелеев В.Ю. Анализ коррупционных процессов в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ // Вестн. Бурят. гос. ун-та. – 2012. – № 2. – С. 256–263. (0,5 п.л.).

14. Пантелеев В.Ю. Актуальные вопросы модернизации и повышения эффективности работы конституционного правосудия в субъектах РФ // Конституц. и муницип. право. – 2012. – № 3. – С. 46–51. (0,5 п.л.).

15. Пантелеев В.Ю. Вопросы обеспечения качества и безопасности товаров, работ, услуг и защиты потребителей (проблемы уголовной и административной ответственности) // Рос. юрид. журн. – 2012. – № 5. – С. 161–168. (0,5 п.л.).

16. Пантелеев В.Ю., Судакова А.Е. Комплексный подход к обеспечению экономической безопасности потребительского рынка в РФ // Изв. Урал. гос. экон. ун-та. – 2012. – Т. 43, № 5. – С. 142–148. (авт. вклад 0,3 п.л.).

17. Пантелеев В.Ю. Исторические аспекты проблемы комплексного обеспечения защиты прав, интересов и безопасности потребителей в контексте обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации // Проблемы права. – 2012. – № 6. – С. 59–72. (0,5 п.л.).

18. Пантелеев В.Ю. Конституционно-правовое регулирование и конституционный (уставный) контроль в сфере защиты прав потребителей // Конституц. и муницип. право. – 2012. – № 12. – С. 48–50. (0,5 п.л.).

19. Пантелеев В.Ю. Защита экономических прав граждан органами конституционной юстиции в РФ // Вестн. Бурят. гос. ун-та. – 2013. – № 2. – С. 129–132. (0,5 п.л.).

20. Пантелеев В.Ю., Куликов В.А. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ как фактор укрепления федерализма в России // Вестн. Калинингр. фил-ла С.-Петербур. ун-та МВД России. – 2013. – № 3. – С. 43–47. (авт. вклад 0,2 п.л.).

21. Пантелеев В.Ю. Безопасность в системе законных интересов личности: правовая природа и механизмы обеспечения // Проблемы права. – 2013. – № 5. – С. 35–40. (0,5 п.л.).

22. Пантелеев В.Ю., Савоськин А.В. Новое в законодательстве о досудебной защите прав граждан при предоставлении государственных и муниципальных услуг // Вестн. Бурят. гос. ун-та. – 2014. – Т. 2, № 1. – С. 186–190. (авт. вклад 0,3 п.л.).

23. Пантелеев В.Ю. Правовые основы обеспечения безопасности в сфере потребительского рынка // Проблемы права. – 2014. – № 2. – С. 69–71. (0,5 п.л.).

24. Пантелеев В.Ю. Задачи конституционной юстиции в свете реформы судебной системы // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук. – 2015. – № 2. – С. 112–119. (0,5 п.л.).

25. Пантелеев В.Ю. Конституционно-правовые основы обеспечения безопасности в сфере потребительского рынка в РФ // Рос. юрид. журн. – 2015. – № 3. – С. 151–156. (0,5 п.л.).

Публикации в иных изданиях

26. Пантелеев В.Ю. Совершенствование механизма правового регулирования // Современные проблемы юридической науки (теоретические и практические аспекты) : материалы Урал. регион. науч.-практ. конф. Екатеринбург, 15 апр. 1997 г. – Екатеринбург : Изд-во ЕВШ МВД РФ, 1997. – С. 65–70. (0,4 п.л.).

27. Пантелеев В.Ю. Философия права Гегеля в определении путей развития общества на современном этапе // Современные проблемы юридической науки (теоретические и практические аспекты) : материалы Урал. регион. науч.-практ. конф. Екатеринбург, 15 апр. 1997 г. – Екатеринбург : Изд-во ЕВШ МВД РФ, 1997. – С. 44–48. (0,3 п.л.).

28. Пантелеев В.Ю. Некоторые вопросы улучшения работы по выявлению и учету административных правонарушений // Теория и практика противодействия наркомании в уральском регионе : материалы науч.-практ. конф. Екатеринбург,

20 нояб. 1998 г. – Екатеринбург : Изд-во ЕВШ МВД РФ, 1998. – С. 11–15. (0,4 п.л.).

29. Пантелеев В.Ю. Административная юрисдикция США и Великобритании в сфере потребительского рынка // Современные проблемы юридической науки (теоретические и практические аспекты) : материалы Урал. регион. науч.-практ. конф. Екатеринбург, 21 апр. 1998 г. – Екатеринбург : Изд-во ЕВШ МВД РФ, 1998. – С. 52–56. (0,3 п.л.).

30. Пантелеев В.Ю. Потребительский рынок в Российской Федерации: административно-правовое регулирование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1999. – 24 с. (1 п.л.).

31. Пантелеев В.Ю., Рябков В.А. Особенности лицензирования розничной продажи алкогольной продукции в РФ // Мир юстиции. – 2003. – № 7-8. – С. 31–35. (0,5 п.л.).

32. Пантелеев В.Ю. Проблемы обеспечения безопасности населения от факторов влияния теневой экономики на потребительский рынок // Теневая экономика: проблемы диагностики и нейтрализации : материалы Всерос. науч.-практ. конф. – Екатеринбург, 2004. – С. 132–139. (0,5 п.л.).

33. Пантелеев В.Ю. Налоговые преступления: основные проблемы выявления и пути решения // Правоохранительные органы: теория и практика. УрЮИ МВД РФ. – 2004. – № 3. – С. 11–16. (0,5 п.л.).

34. Пантелеев В.Ю. История развития административно-правового регулирования сферы потребительского рынка в России // Экономико-правовые проблемы и перспективы развития Уральского региона : материалы междунар. науч.-практ. конференции / отв. ред. А.М. Мельнов, А.И. Стариков. Екатеринбург : Изд-во УрО РАН, 2006. – С. 38–56. (0,6 п.л.).

35. Пантелеев В.Ю. Правовое регулирование производства, торговли и оказания услуг в странах с развитой рыночной экономикой // Чиновникъ. – 2007. – № 5. – С. 31–35. (0,5 п.л.).

36. Пантелеев В.Ю., Зеленов Ю.Н. Проблемы обеспечения экономической безопасности // Профессинал. – 2008. – № 3. – С. 60–66. (авт. вклад 0,3 п.л.).

37. Пантелеев В.Ю. Особенности применения современного российского антикоррупционного законодательства в сфере потребительского рынка // Российское право: образование, практика, наука. – 2009. – № 2. – С. 41–48 (0,5 п.л.).

38. Пантелеев В.Ю. Совершенствование законодательства по государственной и общественной защите потребителей // Правоохранительные органы: теория и практика УрЮИ МВД РФ. – 2009. – № 1. – С. 45–53. (0,5 п.л.).

39. Пантелеев В. Ю. Некоторые вопросы повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления по обеспечению основных прав и свобод // Об опыте работы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : сборник материалов межрегион. науч.-практ. конф. – Улан-Уде, 2010. – С. 24–30. (0,5 п.л.).

40. Пантелеев В.Ю. Актуальные вопросы повышения эффективности работы конституционного правосудия в субъектах РФ // Вестн. Уставного Суда Свердл. обл. – 2011. – № 1 (13). – С. 133–142. (0,6 п.л.).

41. Пантелеев В.Ю. Обеспечение социально-экономических прав граждан органами конституционной юстиции субъектов РФ (на примере Уставного Суда Свердловской области // Вестн. Уставного Суда Свердл. обл. – 2012. – № 1 (14). – С. 205–210. (0,5 п.л.).

42. Пантелеев В.Ю. Конституционная юстиция в Российской Федерации на защите социально-экономических прав граждан // Конституционное право и политика : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Авакьяна С.А. ; Юрид. фак. МГУ им. Ломоносова. – М. : Юрист, 2012. – С. 177–184. (0,5 п.л.).

43. Пантелеев В.Ю. Конституционный (уставный) контроль в сфере защиты социально-экономических прав граждан // Конституционный контроль: доктрина и практика : материалы междунар. конф., посвящ. 20-летию Конституционного Суда Рос. Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. – М. : Норма, 2012. – С. 189–196. (0,5 п.л.).

44. Пантелеев В.Ю., Савоськин А.В. Возможности защиты отдельных экономических прав органами конституционной юстиции // Актуальные проблемы цивилистических отраслей права : межвуз. сб. науч. тр. / отв. ред. А.В. Головизнин. – Екатеринбург : Урал. юрид. ин-т МВД РФ, 2013. – Вып. 12. – С. 61–66. (авт. вклад 0,3 п.л.).

45. Пантелеев В.Ю. Тенденции защиты потребителей в наднациональных источниках права // Источники права и источники познания права: теоретические, методологические и методические проблемы исследования : материалы круглого стола 21-22 июня 2013 г. / отв. ред. Кодан С.В. – Екатеринбург, 2013. – С. 120–127. (0,5 п.л.).

46. Пантелеев В.Ю. Не граждане существуют для суда, а суд – для граждан // Российское право: образование, практика, наука. – 2013. – № 2-3. – С. 8–14. (0,5 п.л.).

47. Пантелеев В.Ю. Актуальные вопросы модернизации и повышения эффективности работы конституционного правосудия в субъектах РФ // Алтайский юрид. вестн. – 2013. – № 4. – С. 40–46. (0,5 п.л.).

48. Пантелеев В.Ю. Повышение эффективности защиты прав граждан – основная задача реформы судебной системы РФ // Вестн. Уставного Суда Свердл. обл. – 2014. – № 1 (16). – С. 89–95. (0,7 п.л.).

49. Пантелеев В.Ю. Проблемы системности и комплексности правового регулирования противодействия коррупции на современном этапе в РФ // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики РФ в области противодействия коррупции : сб. тр. по итогам Всерос. науч. конф. / отв. ред. В.Н. Руденко. ИФиП УрО РАН. – Екатеринбург, 2014. – С. 39–44. (0,5 п.л.).

50. Пантелеев В.Ю. О некоторых аспектах судебной системы в России и месте Уставного Суда Свердловской области в ней // Вестн. Урал. ин-та экономики управления и права. – 2014. – № 3 (28). – С. 24–27. (0,5 п.л.).

51. Пантелеев В.Ю. Анализ постановлений Уставного Суда Свердловской области, касающихся социально-экономических прав граждан // Актуальные про-

блемы теории и практики конституционного судопроизводства : сб. науч. тр. Казань : Фолиант, 2014. – Вып. IX. – С. 13–17. (0,4 п.л.).

52. Пантелеев В.Ю. О некоторых аспектах реформы судебной системы в РФ // Потенциал России в XXI веке. Векторы развития : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Нижний Тагил, май 2014 г.). – Екатеринбург : Изд-во Урал. ин-та экономики, управления и права, 2014. – С. 91–96. (0,5 п.л.).

53. Пантелеев В.Ю. О роли Уставного Суда Свердловской области в становлении административной юстиции // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека : материалы ежегод. всеросс. юрид. форума с международ. участием, 4 дек. 2013, г. Екатеринбург / гл. ред. М.Н. Денисевич ; Урал. гуман. ин-т. – Екатеринбург : УрГИ, 2014. – С. 127–133. (0,5 п.л.).

54. Пантелеев В.Ю. Роль конституционных (уставных) судов в повышении эффективности защиты прав граждан // Повышение эффективности региональной конституционной (уставной) юстиции в РФ : материалы науч.-практ. конф. (11 сентября 2014 года). – Петрозаводск : Карел. науч. центр РАН, 2015. – С. 143–148. (0,4 п.л.).

55. Пантелеев В.Ю. Актуальные вопросы судебной реформы (на примере Уставного Суда Свердловской области) // Проблемы обеспечения, реализации и защиты конституционных прав и свобод человека : науч. вестн. / под ред. В.Ю. Пантелеева. – Екатеринбург : Изд-во УрГИ, 2015. – С. 164–172. (0,4 п.л.).

56. Пантелеев В.Ю. Задачи конституционной юстиции в свете реформы судебной системы // Вестн. Конституц. Суда Республики Ингушетия. – 2015. – № 4. – С. 134–138. (0,4 п.л.).

57. Пантелеев В.Ю. Актуальные проблемы повышения эффективности административного законодательства по защите прав и свобод граждан // Актуальные проблемы административного права и процесса: теория и практика законодательного регулирования / Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 70-летию профессора Виктора Егоровича Севрюгина (17 апреля 2015 года). Тюмень, Тюменский государственный университет, Тюменская областная Дума, 2015. С. 15-22. (0,4 п.л.).