

# **Государственный доклад**

**«Защита прав потребителей  
в Российской Федерации  
в 2013 году»**

**Защита** прав потребителей в Российской Федерации в 2013 году: Государственный доклад.—М.: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2014.—224 с.

Подписано в печать 23.05.14

Формат 208×290

Печ. л. 28,0

Заказ

Тираж 300 экз.

© Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2014

## Содержание

Введение .....	5
1. Общий анализ изменений в правовом регулировании отношений, связанных с реализацией прав потребителей, гарантированных Законом «О защите прав потребителей» .....	7
2. Общие результаты осуществления федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей .....	13
3. Результаты федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей в отдельных секторах потребительского рынка .....	25
3.1. Розничная продажа товаров .....	25
3.2. Финансовые услуги .....	59
3.3. Жилищно-коммунальные услуги .....	98
3.4. Услуги подвижной связи .....	110
3.5. Туристские услуги .....	120
3.6. Транспортные услуги .....	127
4. Судебная защита прав потребителей .....	130
5. Осуществление защиты прав потребителей участниками национальной системы защиты прав потребителей .....	142
5.1. Осуществление мероприятий по реализации, обеспечению и защите прав потребителей органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации .....	143
5.2. Осуществление мероприятий по реализации, обеспечению и защите прав потребителей органами местного самоуправления .....	148
5.3. Осуществление мероприятий по реализации, обеспечению и защите прав потребителей общественными объединениями потребителей .....	150
6. Развитие системы информирования и консультирования потребителей .....	157
7. Международное сотрудничество в области защиты прав потребителей .....	169
8. Выводы и предложения .....	196
<i>Приложение 1.</i> О предложениях в проект доклада Президенту Российской Федерации по вопросу о потребительском кредитовании: письмо Роспотребнадзора от 19.11.2013 № 01/13167-13-23 .....	202
<i>Приложение 2.</i> Оборот розничной торговли по Российской Федерации .....	208
<i>Приложение 3.</i> Структура продажи основных товаров в зависимости от места их реализации в 2013 году .....	209
<i>Приложение 4.</i> Динамика и структура результатов рассмотрения территориальными органами Роспотребнадзора обращений по вопросам защиты прав потребителей в сфере розничной торговли в 2012—2013 годах .....	210
<i>Приложение 5.</i> Сведения о мерах по защите прав потребителей, принятых территориальными органами Роспотребнадзора по результатам федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей в сфере розничной торговли в 2012—2013 годах .....	211
<i>Приложение 6.</i> Товарная структура оборота розничной торговли (в фактически действовавших ценах; в процентах к итогу) .....	212
<i>Приложение 7.</i> Сведения о результатах проверок, проведенных территориальными органами Роспотребнадзора, в отношении отдельных видов товаров (продукции) в 2013 году .....	213
<i>Приложение 8.</i> Сведения о результатах исследований пищевой продукции на соответствие обязательным требованиям по результатам государственного надзора (контроля), проведенного в 2013 году территориальными органами Роспотребнадзора, в установленных сферах деятельности .....	215
<i>Приложение 9.</i> Сведения о поданных территориальными органами Роспотребнадзора в суд заявлениях о ликвидации юридических лиц или о прекращении деятельности индивидуальных предпринимателей и о результатах их рассмотрения .....	216
<i>Приложение 10.</i> Продажа алкогольных напитков населению .....	217
<i>Приложение 11.</i> Сведения о результатах осуществления территориальными органами Роспотребнадзора государственного надзора за соблюдением обязательных требований в отношении алкогольной продукции в 2012—2013 годах .....	217

<i>Приложение 12.</i> Сведения о результатах осуществления территориальными органами Роспотребнадзора государственного надзора за соблюдением обязательных требований в отношении табачной продукции в 2012—2013 годах .....	218
<i>Приложение 13.</i> Взаимодействие органов и организаций в сфере защиты прав потребителей на рынке финансовых услуг (ЗППФУ).....	219
<i>Приложение 14.</i> Пассажиروоборот транспорта общего пользования.....	220
<i>Приложение 15.</i> Динамика пассажирооборота транспорта общего пользования.....	221
<i>Приложение 16.</i> Пассажируоборот воздушного транспорта по видам сообщения (транспортная авиация).....	221
<i>Приложение 17.</i> Результаты рассмотрения судами общей юрисдикции гражданских дел категории «защита прав потребителей» в разрезе отдельных категорий потребительских отношений.....	222
<i>Приложение 18.</i> Результаты деятельности СПРФ в 2013 году по рассмотрению обращений граждан (по данным отчетов 44 организаций) .....	222
<i>Приложение 19.</i> Результаты деятельности СПРФ в 2013 году по работе с обращениями потребителей.....	223
<i>Приложение 20.</i> Результаты общественного контроля за соблюдением прав потребителей и правил торгового, бытового и иных видов обслуживания.....	223
<i>Приложение 21.</i> По результатам проверок, проведенных уполномоченными органами на основании обращений СПРФ.....	224
<i>Приложение 22.</i> Средние оценки потребительскими организациями деятельности по защите прав потребителей (по пятибалльной системе).....	224
<i>Приложение 23.</i> Средние оценки взаимоотношений потребительских организаций с органами власти (по пятибалльной системе).....	224

## Введение

---

Государственный доклад «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2013 году» (далее – Доклад) подготовлен Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в соответствии с Положением о государственном докладе о защите прав потребителей в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2012 г. № 283, в целях обеспечения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений потребителей (их ассоциаций и союзов) и населения Российской Федерации объективной систематизированной аналитической информацией о результатах федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей и является основой для определения приоритетных направлений деятельности по защите прав потребителей, разработки необходимых мероприятий по обеспечению защиты прав потребителей, а также для совершенствования нормативно-правового регулирования в этой области.

В Докладе приводятся результаты федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, осуществляемого Роспотребнадзором и его территориальными органами в соответствии с полномочиями, установленными статьей 40 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»<sup>1</sup> и Положением о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 мая 2012 г. № 412<sup>2</sup>, сведения о примененных в этой связи в 2013 г. (в сравнении с сопоставимыми показателями предшествующих периодов) мерах ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленных на недопущение и (или) ликвидацию последствий нарушений соответствующих обязательных требований со стороны юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. При этом необходимая статистическая и аналитическая информация представлена в Докладе как применительно к федеральному государственному надзору в области защиты прав потребителей в целом, так и в разрезе отдельных, наиболее социально значимых сегментов потребительских правоотношений.

В Докладе с учетом необходимости обеспечения должного уровня преемственности по отношению к государственному докладу «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году» подробно характеризуется общее текущее состояние правового регулирования отношений с участием потребителей, дается оценка тенденциям и направлениям его дальнейшего развития в контексте установленных государственных социально-экономических приоритетов.

Так, поскольку динамичное и одновременно не всегда достоверно прогнозируемое развитие рынка финансовых услуг, диверсификация финансовых инструментов, появление комплексных финансовых продуктов вызывают все более сложные вопросы у «рядовых» потребителей финансовых услуг, а финансовая грамотность населения и эффективная защита прав потребителей в финансовой сфере имеют решающее значение для повышения финансовой безопасности граждан, обеспечения стабильности финансовой системы и формирования справедливого, прозрачного и конкурентного рынка финансовых услуг, в Докладе сразу в нескольких разделах повышенное внимание уделено именно данной проблематике, актуальность которой сохраняется практически во всех юрисдикциях.

Последнее обстоятельство было не только не раз подтверждено в ходе многочисленных мероприятий, проходивших в 2013 г. в рамках российского председательства в «Группе двадцати» (G-20), но и нашло свое отражение в итоговых решениях G-20, в частности, в разработанной Санкт-Петербургской стратегии развития, которая в числе

---

<sup>1</sup> Далее – Закон «О защите прав потребителей».

<sup>2</sup> Далее – Положение о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей.

одного из пяти направлений дальнейшей работы «Группы двадцати» определила расширение доступа к финансовым услугам и повышение финансовой грамотности<sup>3</sup>.

В этой связи неслучайно, что в целом ряде документов 2013 г., имеющих непосредственное отношение к финансовому сектору экономики, вопросам развития и совершенствования соответствующих институтов обеспечения защиты прав потребителей, повышения финансовой грамотности, необходимости ответственного клиентоориентированного поведения участников рынка и т. д. была отведена весьма существенная роль<sup>4</sup>.

Не менее важен раздел Доклада, посвященный судебной практике в области защиты прав потребителей, поскольку достигнутый уровень судебной защиты потребительских прав граждан служит важнейшим индикатором состояния правопорядка в данной области общественных отношений.

Поэтому, имея в виду безусловную значимость эффективного и непротиворечивого судопроизводства в деле обеспечения защиты прав потребителей как важной и неотъемлемой составляющей гражданских прав в целом, в Докладе среди прочего особо констатируется сохранение в 2013 году тенденции к повышенному вниманию со стороны Верховного Суда Российской Федерации к вопросам формирования единых подходов органов судебной власти к рассмотрению споров с участием потребителей. При этом, как и в государственном докладе «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году», приводится предоставленная Верховным Судом Российской Федерации сводная аналитическая информация о рассмотрении судами Российской Федерации гражданских дел категории «защита прав потребителей».

Также в Докладе с учетом закрепленной в Законе «О защите прав потребителей» системы органов, формирующих национальную систему защиты прав потребителей, отражается практика отдельных субъектов Российской Федерации по принятию и реализации региональных программ по защите прав потребителей, характеризуются соответствующие полномочия органов местного самоуправления и общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов) с точки зрения их роли и степени участия в обеспечении защиты прав потребителей.

Отдельные разделы Доклада отведены освещению основных направлений международного сотрудничества в области защиты прав потребителей, а также деятельности Роспотребнадзора по развитию системы информирования, консультирования потребителей и повышению их финансовой грамотности, осуществляемой, в том числе, в рамках кооперационного проекта Минфина России и Всемирного Банка «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации».

В целом, определяя приоритеты в области защиты прав потребителей, основания и пути дальнейшего совершенствования нормативно-правового регулирования отношений в данной сфере, Доклад тем самым, будучи официальным документом, формулирует основные направления соответствующей государственной политики в этой важнейшей области общественных отношений.

Руководитель Федеральной службы  
по надзору в сфере защиты прав  
потребителей и благополучия человека



А.Ю. Попова

<sup>3</sup> <http://ru.g20russia.ru/documents/#p3>.

<sup>4</sup> См. перечень поручений Президента Российской Федерации В. В. Путина от 24 июля 2013 г. № Пр-1707 по итогам совещания по вопросу повышения доступности банковского кредитования, распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 июня 2013 г. № 1012-р об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации», распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 г. № 1293-р об утверждении Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года и др.

## **1. Общий анализ изменений в правовом регулировании отношений, связанных с реализацией прав потребителей, гарантированных Законом «О защите прав потребителей»**

В соответствии со статьей 1 Закона «О защите прав потребителей» в основе правового регулирования отношений в области защиты прав потребителей лежат нормы Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>5</sup>. В этой связи эффективность правовых механизмов, призванных обеспечивать гарантированно высокий неснижаемый уровень защиты потребительских прав граждан, во многом зависит от содержания и смысловой направленности изменений, которые периодически вносятся в ГК РФ.

С 1 марта 2013 года вступил в силу (за исключением отдельных положений) Федеральный закон от 30 декабря 2012 года № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», нормы которого, будучи направленными на усиление защиты прав всех участников регулируемых гражданским законодательством отношений, призваны, в том числе, способствовать недопущению противоправных действий в отношении потребителей.

В частности, в статье 1 ГК РФ в числе основных начал гражданского законодательства был закреплен принцип добросовестности, а также правило, в соответствии с которым «никто не вправе извлекать преимущество из своего незаконного или недобросовестного поведения».

Такого же рода изменения были внесены в статью 10 ГК РФ, новая редакция которой среди прочего не допускает действия в обход закона с противоправной целью, а также закрепляет право лица, в отношении которого было допущено заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом), требовать возмещения причиненных этим убытков.

Поскольку недобросовестность действий со стороны хозяйствующих субъектов – продавцов товаров и исполнителей услуг по отношению к потребителям нередко лежит в основе предъявления гражданином требования о признании сделки недействительной, что влечет наступление последствий, предусмотренных статьей 167 ГК РФ, также следует отметить факт вступления в силу с 1 сентября 2013 года Федерального закона от 7 мая 2013 года № 100-ФЗ «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации», в соответствии с которым претерпели существенные изменения положения § 2 главы 9 части первой ГК РФ об основаниях и о последствиях недействительности сделок. При этом новая редакция статьи 179 ГК РФ, закрепляющая в пункте 2 положение о том, что «сделка, совершенная под влиянием обмана, может быть признана судом недействительной по иску потерпевшего», одновременно впервые конкретизирует, что «обманом считается также намеренное умолчание об обстоятельствах, о которых лицо должно было сообщить при той добросовестности, какая от него требовалась по условиям оборота», имея в виду, что «добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются» в силу пункта 5 статьи 10 ГК РФ.

С 1 октября 2013 года после вступления в силу Федерального закона от 2 июля 2013 года № 142-ФЗ «О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» в новой редакции подлежит применению статья 128 ГК РФ, устанавливающая перечень объектов гражданских прав. В этой связи применительно к предмету отношений с участием потребителей следует отметить произошедшие терминологические изменения, в соответствии с которыми вместо «работ и

<sup>5</sup> Далее – ГК РФ.

услуг» объектами гражданских прав определены «результаты работ и оказание услуг», что, однако, никак не свидетельствует о возникновении какой-либо коллизии с нормами Закона «О защите прав потребителей».

С совершенствованием правового регулирования отношений с участием потребителей был в определенной степени связан и вступивший в силу с 1 ноября 2013 года Федеральный закон от 30 сентября 2013 года № 260-ФЗ «О внесении изменений в часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации», которым был внесен ряд изменений в Раздел VI «Международное частное право» ГК РФ. В частности, были уточнены формулировки статьи 1212 ГК РФ о выборе права, подлежащего применению к договору с участием потребителя (т. е. когда такие отношения связаны с участием в них иностранных лиц или осложнены иным иностранным элементом). При этом согласно пункту 5 статьи 1212 ГК РФ все ее положения определены как изъятия из общих правил ГК РФ о праве, подлежащем применению к договору, которые в свою очередь содержатся в статье 1210 (о выборе права сторонами договора) и статье 1211 (о праве, подлежащем применению к договору при отсутствии соглашения сторон о выборе права). Кроме того, новая редакция статьи 1221 ГК РФ, посвященная порядку определения права, подлежащего применению к ответственности за вред, причиненный вследствие недостатков товара, работы или услуги, содержит новую диспозицию относительно содержания обязанности, возлагаемой на причинителя вреда в части доказывания наличия оснований, позволяющих минимизировать соответствующие права потерпевшего.

Изменения, внесенные в 2013 году непосредственно в Закон «О защите прав потребителей», были обусловлены принятием иных федеральных законов и стремлением обеспечить необходимую гармонизацию между соответствующими правовыми нормами в целях их непротиворечивого применения.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 2 июля 2013 года № 185-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в статье 3 Закона «О защите прав потребителей», касающейся обеспечения права потребителей на просвещение в области защиты прав потребителей, слова «государственные образовательные стандарты и общеобразовательные и профессиональные программы» были заменены словами «федеральные государственные образовательные стандарты и образовательные программы» (изменения вступили в силу с 1 сентября 2013 года<sup>6</sup>).

Более значимые новации, вступающие в силу с 1 июля 2014 года, связаны с Федеральным законом от 21 декабря 2013 года № 363-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О потребительском кредите (займе)», статьей 1 которого были внесены изменения в статьи 10, 16, 24 и 40 Закона «О защите прав потребителей».

Помимо этого, в 2013 году в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации субъектами законодательной инициативы периодически вносились законопроекты, предусматривающие внесение изменений в Закон «О защите прав потребителей», к числу которых, в частности, относились:

– проект Федерального закона № 304879-6 «О внесении изменений в статью 13 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» (содержал спорное пред-

---

<sup>6</sup> Также с 1 сентября 2013 года вступили в силу новые Правила оказания платных образовательных услуг, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2013 г. № 706 в соответствии с частью 9 статьи 54 Федерального закона от 29 декабря 2012 года «Об образовании в Российской Федерации».



ложение о перераспределении суммы штрафа в пользу органов местного самоуправления при обращении с заявлением в защиту прав потребителя общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов); в результате – отклонен в апреле 2014 года);

– проект Федерального закона № 394101-6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» и статью 1098 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» (предусматривает закрепление в Законе «О защите прав потребителей» правила, не допускающего использование трудночитаемого, мелкого шрифта, а также применение иных способов подачи информации, затрудняющих ее восприятие потребителем);

– проект Федерального закона № 391960-6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» (предлагает законодательно закрепить термин «жизненно важная информация» и положение о том, что такая информация о товаре должна занимать не менее 20 % от площади упаковки);

– проект Федерального закона № 336184-6 «О внесении изменений в статью 9 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» и статью 5 Федерального закона «О рекламе» (предусматривает дополнение названных правовых актов нормами, возлагающими на изготовителя (исполнителя, продавца), которые являются резидентами офшорных зон, обязанность доводить до сведения потребителя данную информацию);

– проект Федерального закона № 255947-6 «О внесении изменений в статью 5 Закона «О защите прав потребителей» (предлагает дополнить пункт 4 статьи 5 Закона «О защите прав потребителей» требованием о том, что информационная надпись о сроке годности должна занимать не менее десяти процентов площади упаковки, быть четкой и легко читаемой);

– проект Федерального закона № 299577-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения информирования потребителей об использовании фонограммы при оказании развлекательных услуг исполнителями музыкальных произведений» (при этом в апреле 2013 года был снят с рассмотрения аналогичный проект федерального закона № 110535-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения информирования потребителей об использовании фонограммы при оказании развлекательных услуг исполнителями музыкальных произведений») и др.

Поскольку согласно пункту 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2012 года № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» в тех случаях, когда отдельные виды отношений с участием потребителей регулируются специальными законами Российской Федерации, содержащими нормы гражданского права, то к этим отношениям Закон «О защите прав потребителей» «применяется в части, не урегулированной специальными законами», большое значение для развития законодательства о защите прав потребителей в целом имеет общее направление и характер тех изменений, которые вносятся в ныне действующие специальные законы, а также любой факт принятия новых подобных законов.

Одной из сфер потребительских правоотношений, где в 2013 году наиболее активно шел процесс совершенствования правового регулирования, стала сфера оказания услуг связи.

В частности, была завершена работа по разработке нового Федерального закона «О почтовой связи», проект которого в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 года № 2521-р в установленном порядке был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (принят в первом чтении 12 марта 2014 года).

С 1 декабря 2013 года вступил в силу Федеральный закон от 25 декабря 2012 года № 253-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи» и статьи 333.33 и 333.34 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», ставший известным как закон об «услуге MNP» (mobile number portability) или «об отмене мобильного рабства».

Новая норма пункта 4 статьи 44 Федерального закона от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи»<sup>7</sup> установила право абонента сохранить свой абонентский номер, используемый на основании договора об оказании услуг связи, в пределах территории, определенной Правительством Российской Федерации, при условии расторжения действующего договора об оказании услуг связи, погашения задолженности по оплате услуг связи и заключения нового договора об оказании услуг связи с другим оператором подвижной радиотелефонной связи. При этом Федеральным законом от 25 ноября 2013 года № 314-ФЗ «О внесении изменений в статью 46 Федерального закона «О связи» было введено правило, согласно которому оператор подвижной радиотелефонной связи, нарушивший срок передачи в сеть другого оператора подвижной радиотелефонной связи абонентского номера, решение о сохранении которого принял абонент, будет обязан обеспечить такому абоненту возможность безвозмездного пользования подвижной радиотелефонной связью в соответствии с условиями ранее заключенного договора до момента фактической передачи соответствующего номера в сеть выбранного абонентом нового оператора.

Другим Федеральным законом от 2 ноября 2013 года № 304-ФЗ «О внесении изменений в статью 44 Федерального закона «О связи» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» Закон «О связи» был дополнен положениями, запрещающими заключение договоров об оказании услуг подвижной радиотелефонной связи в нестационарных торговых объектах, а также нормами, обязывающими оператора связи осуществлять проверку достоверности сведений об абоненте, а юридических и физических лиц, действующих от имени оператора связи, подтверждать свои полномочия на этот счет документом в письменной форме.

Ещё более значимые новации, вступившие в силу с 1 мая 2014 года, содержатся в Федеральном законе от 23 июля 2013 года № 229-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи», которым было не только определено понятие такого получившего массовое распространение вида услуг связи как контентные услуги<sup>8</sup>, но и закреплено в качестве императивного правило, допускающее их оказание исключительно «с согласия абонента, выраженного посредством совершения им действий, однозначно идентифицирующих абонента и позволяющих достоверно установить его волеизъявление на получение данных услуг». Одновременно статья 54 Закона «О связи» была дополнена нормой о том, что контентные услуги, также как и любые иные услуги связи, технологически неразрывно связанные с услугами подвижной радиотелефонной связи и направленные на повышение их потребительской ценности, оказанные с нарушением установленных данным законом требований, оплате не подлежат.

Изменения, внесенные в Закон «О связи», объективно обусловили необходимость внесения соответствующих изменений в Правила оказания услуг подвижной связи, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2005 года № 328, в которых с принятием постановления Правительства Российской

<sup>7</sup> Далее – Закон «О связи».

<sup>8</sup> Контентные услуги – вид услуг связи, которые технологически неразрывно связаны с услугами подвижной радиотелефонной связи и направлены на повышение их потребительской ценности (в том числе услуги по предоставлению абонентам возможности получать на пользовательское (оконечное) оборудование в сетях связи справочную, развлекательную и (или) иную дополнительно оплачиваемую информацию, участвовать в голосовании, играх, конкурсах и аналогичных мероприятиях) и стоимость оказания которых оплачивается абонентом оператору связи, с которым у абонента заключен договор об оказании услуг связи.

Федерации от 15 июля 2013 года № 599 «О внесении изменений в Правила оказания услуг подвижной связи» (в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 года № 1094) появились, в частности, новые определения: «оператор – донор», «оператор – реципиент», «перенесение абонентского номера», новый раздел IV(1), детально регламентирующий порядок перенесения абонентского номера, а также положения о размере платы за использование сохраненного абонентского номера – не более 100 руб. (пункт 32(1)), о порядке подачи претензий, связанных с перенесением абонентского номера (пункт 54(1)), и др.

Таким образом, развитие законодательной базы, регулирующей отношения в области связи, в 2013 году в целом шло по пути расширения прав потребителей (абонентов) при одновременном закреплении соответствующих этим правам обязанностей операторов связи, призванных не допустить (минимизировать) риски потребителей, которые могли бы возникнуть (возникали ранее) из-за различных проявлений недобросовестности со стороны хозяйствующих субъектов.

Ключевым же событием 2013 года для всей системы правового регулирования потребительских правоотношений следует считать принятие Федерального закона от 21 декабря 2013 года № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)»<sup>9</sup>, который изначально вызывал немало вопросов и активно дискутировался на протяжении всего года, особенно – после принятия соответствующего законопроекта в первом чтении<sup>10</sup>. При этом проблематика усиления защиты прав потребителей финансовых услуг и регулирования потребительского кредитования неоднократно упоминалась в системе мер, связанных с развитием и укреплением финансового сектора экономики.

Подтверждением этому, в частности, служит План мероприятий («дорожная карта») «Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации», утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2013 года № 1012-р.

Тема потребительского кредитования и защиты прав заемщиков не была обойдена вниманием на проведенном Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 4 июля 2013 года совещании по вопросам развития банковской системы и повышения доступности банковского кредитования как важнейшего фактора деловой и инвестиционной активности, стимулирования экономического роста.

В результате вопрос «о потребительском кредитовании в части полного информирования заемщиков и усиления защиты их прав при предоставлении им кредитов (займов) банками, микрофинансовыми организациями и кредитными кооперативами» в перечне поручений Президента Российской Федерации, утвержденного по итогам данного совещания (от 24 июля 2013 года № Пр-1707), был определен в качестве одного из направлений совершенствования законодательства, по которому Правительству Российской Федерации и Центральному банку Российской Федерации необходимо обеспечить внесение и последующее сопровождение проектов федеральных законов. Этот же вопрос как составная часть мер, связанных с повышением доступности банковского кредитования, был включен в План мероприятий, направленных на повышение темпов роста российской экономики, утвержденный Председателем Правительства Российской Федерации Д. А. Медведевым 30 июля 2013 года № 4571п-П13.

Кроме того, указание на то, что «финансовые учреждения должны предоставлять свои продукты – особенно гражданам – таким образом, чтобы для получателей кредитов было изначально всё понятно, чтобы там не было каких-то закопанных вещей, которые люди изначально не видят: где-то в конце мелким шрифтом что-то написано, – а потом сталкиваются с реальными проблемами, к которым не готовы» было сделано

<sup>9</sup> Далее – Закон «О потребительском кредите (займе)».

<sup>10</sup> Проект Федерального закона № 136312-5 «О потребительском кредитовании» был принят в первом чтении 23 апреля 2013 года.

Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 5 августа 2013 года во время встречи с президентом, председателем правления ОАО «Сбербанк России» Г. О. Грефом<sup>11</sup>.

Таким образом, в области потребительского кредитования граждан была обозначена вполне определенная направленность совершенствования правового регулирования соответствующих отношений, подразумевающая следование комплексному, системному подходу при определении механизмов, форм и методов защиты прав потребителей в данном сегменте финансовых услуг, который среди прочего не мог и не должен был не учитывать предыдущий накопленный опыт правоприменительной практики.

Именно таким подходом руководствовалась Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека как орган, уполномоченный осуществлять функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области защиты прав потребителей, при изложении своей правовой позиции относительно проектов Федеральных законов № 136312-5 «О потребительском кредитовании» и № 136888-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О потребительском кредитовании» в письме Минфину России от 19.11.2013 № 01/13167-13-23, которое было связано с подготовкой проекта соответствующего доклада Президенту Российской Федерации (приложение 1).

В названном письме Роспотребнадзор подробно аргументировал все те замечания, в том числе концептуального характера, которые касались наиболее спорных и неочевидных положений проекта Федерального закона № 136312-5 «О потребительском кредитовании», имея в виду, что он за счет наличия в нем многочисленных либеральных по отношению к кредиторам диспозитивных новелл никак не должен снижать уже достигнутый уровень защиты соответствующих прав заемщиков, обеспеченный за счет тех правовых норм, которые в настоящее время закреплены в ГК РФ и Законе «О защите прав потребителей», подтвержденный сформированной на их основе достаточно эффективной правоприменительной практикой (как на уровне арбитражных судов, так и в судах общей юрисдикции всех инстанций).

Несмотря на это, большинство из замечаний Роспотребнадзора в окончательной редакции названного проекта федерального закона, принятого в итоге с новым наименованием «О потребительском кредите (займе)», учтено не было, что свидетельствует о сохранении целого ряда неопределенностей и коллизий, которые могут проявиться в ходе предстоящего правоприменения Закона «О потребительском кредите (займе)». При этом объективно ничем не оправданный факт исключения прямого упоминания Закона «О защите прав потребителей» из статьи 2 Закона «О потребительском кредите (займе)» не должен рассматриваться как некое свидетельство его нераспространения на законодательство Российской Федерации о потребительском кредите (займе), поскольку к отношениям, регулируемым Законом «О потребительском кредите (займе)» (статья 1), в полной мере применима статья 9 Федерального закона от 26 января 1996 года № 15-ФЗ «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации», согласно которой «в случаях, когда одной из сторон в обязательстве является гражданин, использующий, приобретающий, заказывающий либо имеющий намерение приобрести или заказать товары (работы, услуги) для личных бытовых нужд, такой гражданин пользуется правами стороны в обязательстве в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, а также правами, предоставленными потребителю Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей» и изданными в соответствии с ним иными правовыми актами».

---

<sup>11</sup> <http://www.kremlin.ru/news/18998>.

## 2. Общие результаты осуществления федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей

Реализация Роспотребнадзором и его территориальными органами в 2013 году государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей была основана на приоритетах, определенных в соответствии с приказом Роспотребнадзора от 6 ноября 2012 года № 1067 «Об утверждении основных направлений деятельности Роспотребнадзора, его органов и организаций на 2013 год», в числе которых – дальнейшее совершенствование методологии и практического осуществления контрольно-надзорных полномочий в деятельности Роспотребнадзора с учетом изменений федерального законодательства при реализации возложенных функций в области защиты прав потребителей, целями которого являются обеспечение комплексного подхода к вопросу выбора форм и методов защиты нарушенных прав потребителей на основе гармоничного сочетания мер административной и гражданско-правовой ответственности и оптимизация федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, федерального государственного надзора за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством Российской Федерации видов товаров (работ, услуг); государственного контроля за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности.

Практическим результатом этой работы явилось достижение следующих показателей, характеризующих основные итоги федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей за отчетный период.

В 2013 году сохранился рост числа обращений по вопросам защиты прав потребителей, в результате общее их количество достигло 321 665, что на 14,6 % больше, чем в 2012 году (280 587 обращений), на 22,5 % больше, чем в 2011 году (262 543 обращения), на 42,6 % больше, чем в 2010 году (225 531 обращение) и почти в 6,8 раз больше, чем в 2005 году (47 211 обращений) (рис. 2.1).

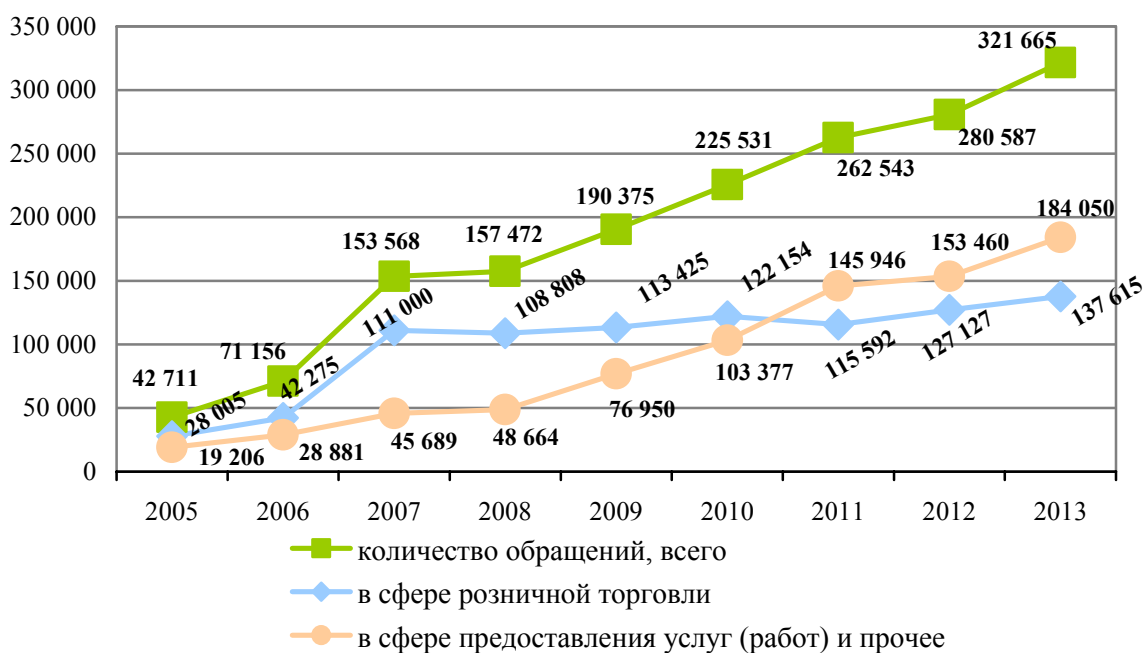


Рис. 2.1. Динамика обращений граждан в Роспотребнадзор (его территориальные органы) по вопросам защиты прав потребителей

В общем объеме всех полученных в 2013 году обращений доля собственно «потребительских» осталась на том же уровне – 87,0 % (в 2012 г. – 86,0 %, 2011 г. – 91,0 %, 2010 г. – 92,0 %), что обусловлено увеличением числа письменных обращений на 31,0 % и снижением числа устных обращений на 10,0 %.

Вместе с тем увеличилось число обращений: на 18 % (в 2012 г. – на 28 %) – от органов государственной власти и местного самоуправления (33 201 обращение по сравнению с 28 068 в 2012 г. и 21 911 в 2011 г.); на 7,7 % (в 2012 г. – в 2,2 раза, с 834 до 1 865) – от общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов) и составило 2 008 обращений.

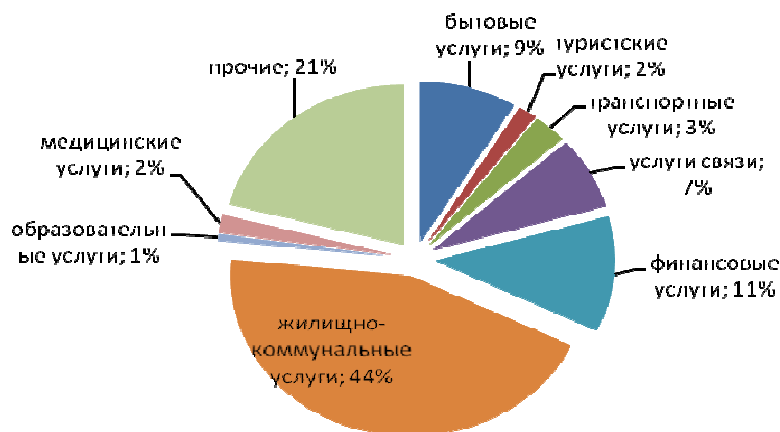
При этом третий год подряд сохраняется тенденция к превалированию числа жалоб на нарушения прав потребителей в сфере услуг, доля которых составляла: 55,6 % в 2011 году; 54,7 % в 2012 году и 57,2 % в 2013 году (при 45,8 % в 2010 г.).

Данный прирост произошел за счет увеличения числа жалоб от потребителей по вопросам защиты их прав в сфере оказания услуг автостоянок на 49,0 % (со 177 в 2012 г. до 264 в 2013 г.), гостиничных услуг – на 33,0 % (со 181 в 2012 г. до 240 в 2013 г.), перевозок железнодорожным транспортом – на 44,0 % (с 392 в 2011 г. до 724 в 2012 г. и 1 042 в 2013 г.), перевозок автомобильным транспортом – на 36,0 % (с 1 351 в 2012 г. до 1 843 в 2013 г.), услуг связи – в 1,6 раза (с 5 658 в 2012 г. до 9 152 в 2013 г.), услуг страхования – в 4 раза (с 528 в 2012 г. до 2 117 в 2013 г.), деятельности микрофинансовых организаций – в 1,8 раза (со 118 в 2012 г. до 208 в 2013 г.), жилищно-коммунальных услуг – на 35,0 % (с 41 686 в 2012 г. до 56 079 в 2013 г.).

Данные обстоятельства во многом определили величину и структуру соответствующих показателей, характеризующих надзорную деятельность территориальных органов Роспотребнадзора, поскольку обращения являются основанием как для организации и проведения внеплановых проверок (пункт 2 части 2 статьи 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>12</sup>), так и для возбуждения дел об административных правонарушениях (пункт 3 части 1 статьи 28.1 КоАП РФ<sup>13</sup>).

В сфере услуг основной объем письменных обращений граждан по-прежнему касается жилищно-коммунального сектора. Так, в 2010 году на долю таких обращений приходился 41,0 % от общего числа письменных обращений на оказание услуг, в 2012 и 2013 годах данный показатель достиг 45,0 %.

Доля обращений по вопросам предоставления финансовых услуг гражданам также остается на уровне 2012 года и составляет 11,0 % (в 2010 г. – 27,0 %, 2011 г. – 16,0 %) (рис. 2.2).



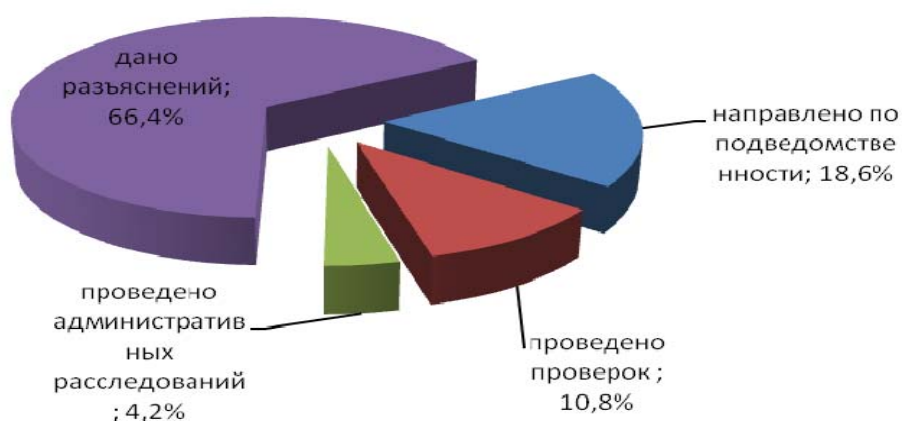
**Рис. 2.2.** Структура обращений граждан (потребителей) на нарушения прав потребителей в отдельных сферах платных услуг за 2013 год

<sup>12</sup> Далее – Закон № 294-ФЗ.

<sup>13</sup> Далее – КоАП РФ.

В результате рассмотрения обращений по вопросам защиты прав потребителей, поступивших в 2013 году, территориальными органами Роспотребнадзора в пределах полномочий принимались различные меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина.

В 66,4 % случаев заявителям были даны необходимые разъяснения, 18,6 % обращений направлено на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией, 15 % письменных обращений от общего числа принятых к рассмотрению послужили поводом к проведению внеплановой проверки и/или возбуждению дела об административном правонарушении. При этом каждое четвертое письменное обращение от граждан (потребителей) в 2013 году было рассмотрено с применением соответствующих административных мер (в 2012 г. – каждое пятое обращение) (рис. 2.3).



**Рис. 2.3.** Результаты рассмотрения обращений в 2013 году

В первую очередь это обусловлено наличием соответствующих ограничений, установленных Законом № 294-ФЗ, в соответствии с которыми организация и проведение внеплановых проверок в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей возможна только в случае поступления обращений от индивидуальных предпринимателей, юридических лиц либо получения информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации, содержащих данные о причинении вреда или возникновении угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде (подпункты «а» и «б» пункта 2 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ), а также поступления обращений от граждан (потребителей), но только в случае нарушения их соответствующих прав (в том числе в связи с причинением вреда или угрозы его причинения) на основании подпункта «в» пункта 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ.

Кроме этого, установленные требования к проведению внеплановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей исключают их внезапность и возможны только при условии соответствующего их предварительного уведомления, направленного не менее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения любым доступным способом. В результате проведенных внеплановых проверок по обращениям, связанным с вопросами защиты прав потребителей, только в 65,9 % случаев были подтверждены соответствующие доводы заявителей (по вышеуказанной причине на практике в некоторых случаях снижается эффективность проведения административных расследований).

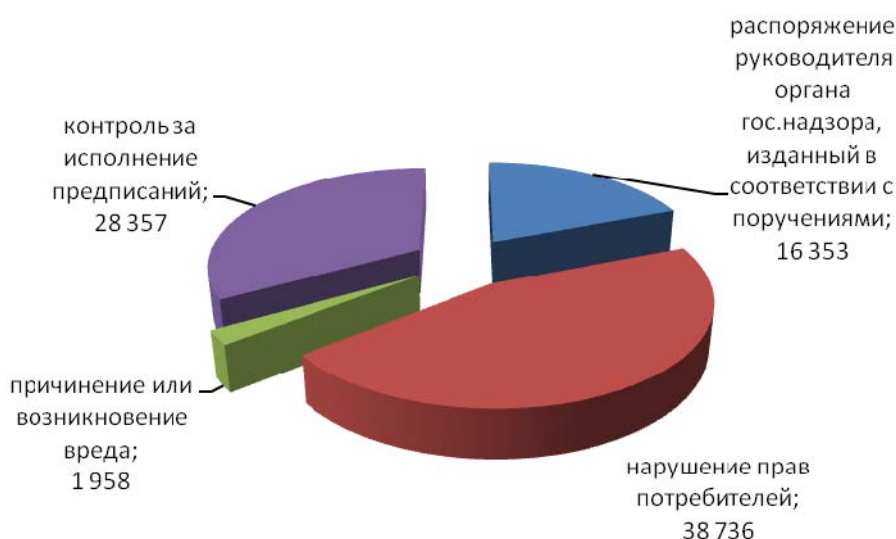


В итоге в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, в том числе за соблюдением требований технических регламентов, внеплановые проверки были проведены на основании поступивших в Роспотребнадзор (его территориальные органы) обращений и заявлений граждан, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации, содержащих сведения о фактах:

– возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан – 1 869 внеплановых проверок или 1,1 % случаев от общего количества внеплановых проверок (в 2012 г. – 1 121 внеплановая проверка или 1,5 %);

– причинения вреда жизни, здоровью граждан – 89 внеплановых проверок или 0,1 % случаев от общего количества внеплановых проверок (в 2012 г. – 71 внеплановая проверка или 0,1 %);

– нарушения прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены) – 4 403 742 413 внеплановых проверок или 45,3 % случаев от общего количества внеплановых проверок (в 2012 г. – 42 413 внеплановых проверок или 57,7 %) (рис. 2.4).



**Рис. 2.4.** Основания проведения внеплановых проверок в 2013 году

Из общего числа обращений по вопросам защиты прав потребителей, поступивших в территориальные органы Роспотребнадзора в 2013 году, 11 179 или 3,5 % были связаны с сообщениями о причинении вреда жизни, здоровью граждан, окружающей среде и/или имуществу потребителей (в 2012 г. 17 615 обращений или 6,0 %), из которых 91,0 % жалоб содержали информацию о причинении потребителям имущественного вреда.

В целом по итогам 2013 года в результате рассмотрения 315 370 письменных обращений по вопросам защиты прав потребителей: было выдано 17 953 предписания об устранении нарушений; возбуждено 39 651 дело об административном правонарушении; поданы 3 083 иска и заявления в судебные органы (в порядке, определенном подпунктом 7 пункта 4 статьи 40 и статьи 46 Закона «О защите прав потребителей»); 101 материал, связанный с нарушениями обязательных требований, направлен для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по признакам преступлений (на основании подпункта 6 пункта 4 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей»).

При осуществлении территориальными органами Роспотребнадзора данного вида надзора в отчетном году было проведено 139 187 проверок, что в целом соответствует уровню 2010 года (136 335 проверок) (табл. 2.1).

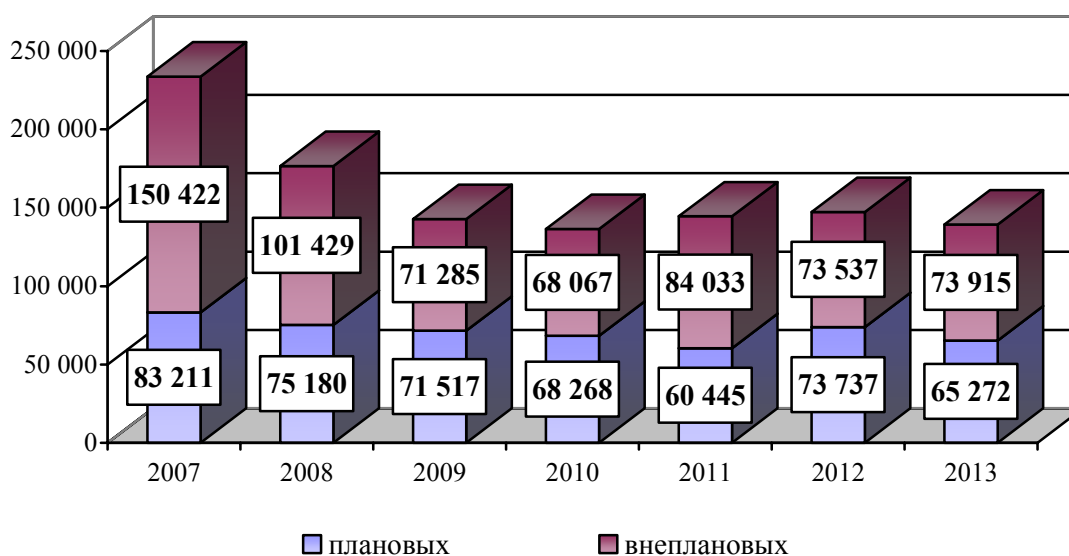


Таблица 2.1

**Структура проверок и количество выявляемых нарушений при осуществлении  
федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей**

Годы	Проведено проверок			Выявлено нарушений	
	всего	в том числе		всего	число наруше- ний обязатель- ных требований ЗПП в расчете на 1 проверку
		плановых	внеплановых		
2007	233 633	83 211	150 422	286 483	1,22
2008	176 609	75 180	101 429	227 046	1,28
2009	142 492	71 517	70 975	201 126	1,41
2010	136 335	68 268	68 067	212 770	1,56
2011	144 478	60 445	84 033	235 806	1,63
2012	147 274	73 737	73 537	296 037	2,01
2013	139 187	65 272	73 915	320 778	2,30

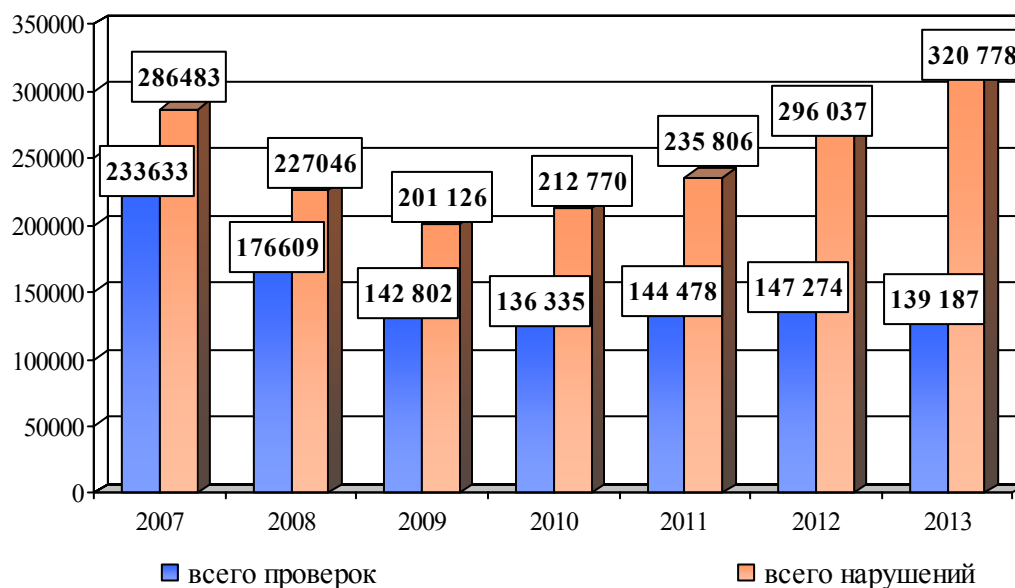
Уменьшение общего числа проверок в 2013 году по сравнению с предыдущим периодом на 5,5 % обусловлено снижением числа плановых проверок на 11,5 % (всего 65 272 проверки, рис. 2.5) главным образом в сферах розничной торговли (на 16,7 %), туристских услуг (на 7,5 %), жилищно-коммунальных услуг (на 20,6 %). Вместе с тем отмечается рост числа соответствующих проверок в иных сферах потребительского рынка, в числе которых сфера бытовых услуг (45,5 %), на финансовом рынке (17,0 %), риэлторской деятельности (49,0 %), а также незначительным ростом числа плановых проверок в сферах услуг связи, образовательных услуг, за деятельностью платежных агентов (рис. 2.5).



**Рис. 2.5.** Показатели плановых и внеплановых проверок при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей

Вместе с тем снижение числа плановых проверок компенсируется повышением уровня эффективности контрольно-надзорной деятельности в целом. Так, показатель, характеризующий соотношение абсолютного числа выявленных нарушений законов и

иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, к общему количеству соответствующих проверок в сфере розничной торговли в 2013 году составил 2,5, тогда как в 2012 году этот показатель составил 2,2 нарушения на одну проверку, а в 2011 г. – 1,8); в сфере бытового обслуживания в 2013 году в среднем выявлялось 2,1 нарушения за одну проверку против 1,8 в 2012 году и 1,6 – в 2011 году; туристских услуг – 2,6, что соответствует уровню предыдущих периодов; услуг связи – 2,0 против 1,9 и 1,2 соответственно; на финансовом рынке – 4,6 против 3,3 и 2,6 соответственно; в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг – 1,8 против 1,7 и 1,3 соответственно (рис. 2.6).



**Рис. 2.6.** Показатели общего количества проверок и общего количества выявляемых нарушений Закона «О защите прав потребителей» и иных нормативных правовых актов при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей

Таким образом, на одну проверку, проведенную в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, пришлось не менее 2,3 выявленных нарушений обязательных требований, что свидетельствует о последовательном повышении эффективности осуществления Роспотребнадзором данной функции (за 2007—2012 годы выявляемость нарушений в ходе проверок возросла в 2 раза). Однако в разных субъектах Российской Федерации этот показатель может существенно варьироваться (табл. 2.2).

Таблица 2.2

**Показатели по результатам деятельности территориальных органов Роспотребнадзора при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей в 2013 году**

Субъекты Российской Федерации	Общее количество проведенных проверок	Выявлено нарушений всего, ед.	Число нарушений в расчете на 1 проверку, ед.
1	2	3	4
Алтайский край	1 878	11 375	6,1
Свердловская область	2 976	17 516	5,9
Вологодская область	916	4 751	5,2

Продолжение табл. 2.2

1	2	3	4
Камчатский край	403	1 919	4,8
Краснодарский край	9 524	44 488	4,7
г. Санкт-Петербург	4 019	16 557	4,1
Орловская область	938	3 630	3,9
Ростовская область	4 054	14 795	3,6
Республика Марий Эл	413	1 505	3,6
Челябинская область	1 585	5 405	3,4
Ставропольский край	3 041	3 071	1,0
Калининградская область	283	276	1,0
Ярославская область	1 382	1 283	1,0
Ханты-Мансийский автономный округ	1 382	1 283	0,9
Чеченская Республика	592	491	0,8
Кабардино-Балкарская Республика	2 370	1 957	0,8
Карачаево-Черкесская Республика	935	760	0,8
Томская область	1 692	1 325	0,8
Волгоградская область	2 222	1 466	0,7
Нижегородская область	4 349	2 644	0,6

Динамика нарушений, квалифицируемых по нормам Закона «О защите прав потребителей», в целом свидетельствует о сохраняющейся высокой доле нарушений прав потребителей на информацию (статьи 8—10 Закона «О защите прав потребителей») – 66,0 % (в 2012 г. – 60,0 %) от общего количества выявленных нарушений, а также об устойчивом росте числа выявляемых нарушений требований статьи 16 Закона «О защите прав потребителей» почти в 2,5 раза по сравнению с 2008 годом и на 13,3 % больше, чем в 2012 году (табл. 2.3).

Таблица 2.3

**Структура выявляемых нарушений обязательных требований при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей**

Структура выявляемых нарушений по нормам Закона «О защите прав потребителей»	2011	2012	2013
Выявлено нарушений законодательства о защите прав потребителей, всего	235 806	296 037	320 778
из них			
Закона «О защите прав потребителей», в том числе по статьям:	146 525	180 250	175 291
Статья 4 (качество товара, работы, услуги)	12 607	16 589	17 779
Статьи 5, 6 (гарантия, срок годности, срок службы, возможность технического обслуживания)	6 899	6 756	6 684
Статья 7 (безопасность товара, работы, услуги)	11 408	10 036	9 734
Статьи 8—10, 12 (информация о товаре, работе, услуге и лицах, их предоставляющих)	88 264	110 710	114 938
Статья 11 (режим работы продавца, исполнителя)	4 385	5 921	7 293
Статья 16 (недействительность условий договора, ущемляющих права потребителей)	7 563	9 500	10 766
Другие статьи Закона «О защите прав потребителей»	15 399	20 738	20 688

По фактам выявленных нарушений обязательных требований в ходе проверок, проведенных в 2013 году в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, должностными лицами Роспотребнадзора было возбуждено 157 107 (в 2012 г. – 151 959) дел об административных правонарушениях, 22 669 (в 2012 г. – 16 378) направлено для рассмотрения в судебные органы, подано 2 598 (в 2012 г. – 3 301) заявлений (исков) в суд по фактам нарушений прав потребителей, выявленных в ходе проверок. Кроме того, 52 (в 2012 г. – 76) материала было направлено в правоохранительные органы для возбуждения уголовных дел.

Всего в 2013 году было вынесено 156 853 постановления по делу об административном правонарушении (в 2012 г. – 156 671, в 2011 г. – 149 012) о привлечении к административной ответственности в виде предупреждения или административного штрафа на общую сумму почти 592 млн руб. (в 2012 г. – 457).

Средняя сумма административного штрафа составила 3,8 тыс. руб., что незначительно выше показателей предыдущего периода. Данная величина объясняется невысоким уровнем штрафных санкций, предусмотренных нормами КоАП РФ, устанавливающим ответственность за нарушения в области законодательства защиты прав потребителей.

Большая доля принятых административных мер в 2013 году, как и в предыдущие периоды, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, была связана с нарушениями, предусматривающими ответственность за нарушения прав потребителей в связи с несоблюдением требований правил продажи отдельных видов товаров, правил продажи по образцам, дистанционной торговли, а также правил оказания отдельных видов услуг (работ), принятых в соответствии со статьями 26.1, 26.2 и 39.1 Закона «О защите прав потребителей», квалифицируемым по статьям 14.4 и 14.15 КоАП РФ (всего на их долю в 2013 году пришлось 64,0 % постановлений, в 2012 году – 40,0 %), а также несоблюдением прав потребителей на информацию о продавце (исполнителе, изготовителе) и о товаре (работе, услуге), квалифицируемым в соответствии с частью 1 статьи 14.5 и частью 1 статьи 14.8 КоАП РФ (всего в 2013 году на их долю пришёлся 31,0 %, что соответствует уровню прошлого года).

В 2013 году увеличилась доля применения части 2 статьи 14.8 КоАП РФ на 9,5 % по сравнению с 2012 годом и в 3,9 раз по сравнению с 2007 годом (рис. 2.7).

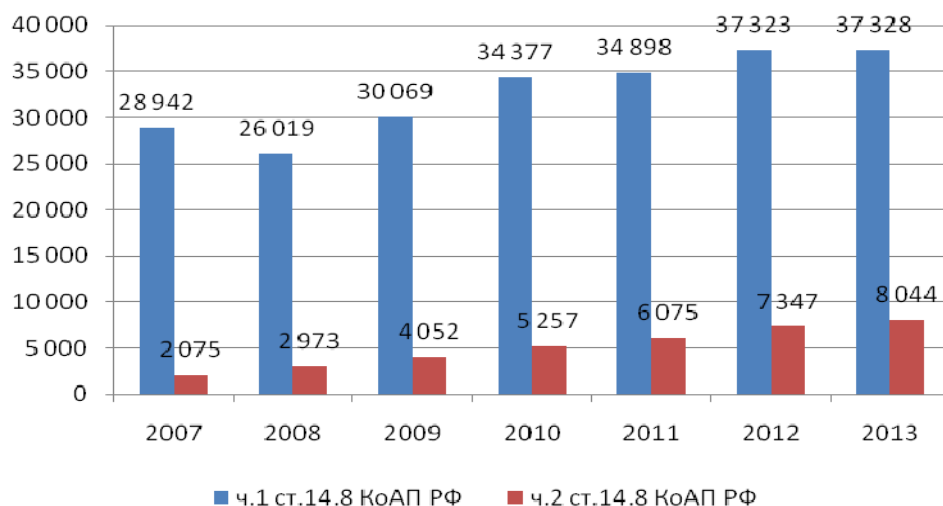
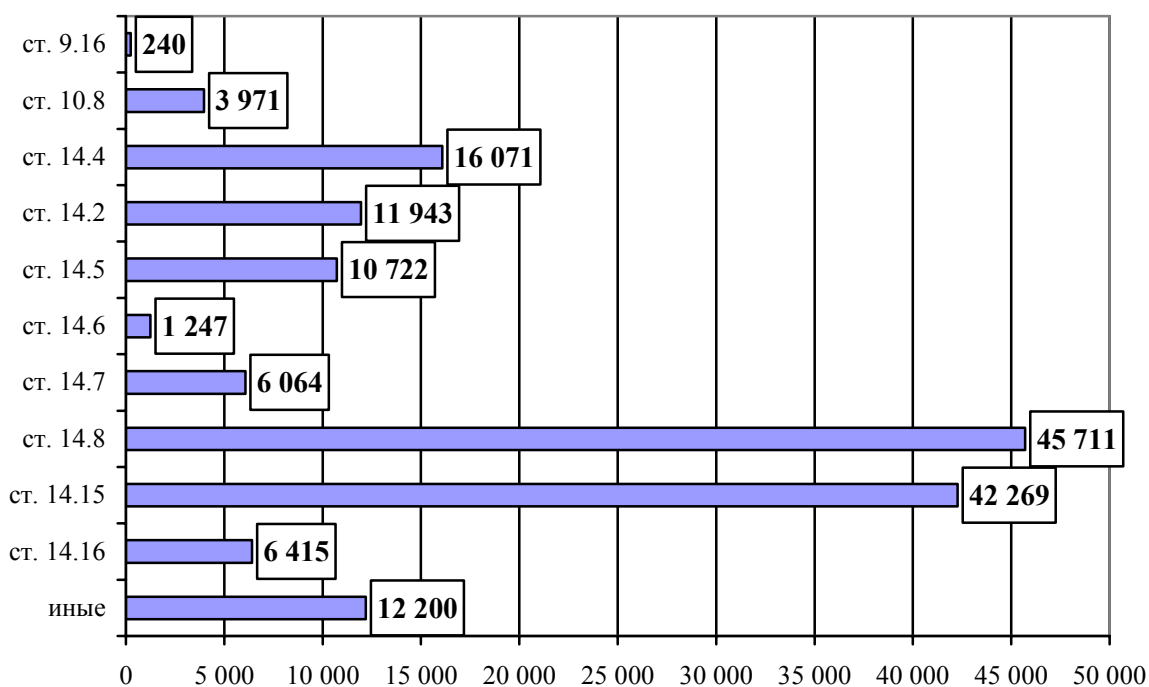


Рис. 2.7. Практика применения статьи 14.8 КоАП РФ

На иные нарушения прав потребителей, квалифицируемые в соответствии с нормами КоАП РФ (в том числе статьи 14.2, 14.6, 14.7, 14.16 и иные), полномочия по применению которых предоставлены Роспотребнадзору на основании статьи 23.49 КоАП РФ, приходится 8,0 %, что соответствует уровню прошлого года (рис. 2.8).



**Рис. 2.8.** Структура применения статей КоАП РФ за нарушения в области защиты прав потребителей в 2013 году

Кроме этого в судебные органы направлено на рассмотрение 22 669 дел об административных правонарушениях. Из 17 201 административных дел, рассмотренных судами, по 56 делам приняты решения об административном приостановлении деятельности, по 843 – о конфискации продукции, по 9 – о дисквалификации.

Такое количество мер, принятых по указанным нормам, является вполне адекватным выявляемому количеству соответствующих нарушений Закона «О защите прав потребителей» и существу обращений потребителей.

Вместе с тем незначительно снизилось по сравнению с предыдущим периодом (на 2 %, тогда как в 2012 г. – на 13 %) количество постановлений о привлечении к административной ответственности за нарушения прав потребителей и составило всего 35 % (в 2012 г. – 27 %) от общего числа всех постановлений о привлечении к административной ответственности, вынесенных должностными лицами Роспотребнадзора, что в целом указывает на повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере защиты прав потребителей.

Так, сумма наложенных административных штрафов по выявленным нарушениям в 2013 году увеличилась на 30 % и составила 591 479,1 тыс. руб.

В 2013 году Роспотребнадзор продолжил практику применения статей 14.43—14.46 КоАП РФ, устанавливающих ответственность за нарушения обязательных требований законодательства о техническом регулировании, в том числе, технических регламентов (в связи с вступлением с 19 января 2012 года в силу Федерального закона от 18 июля 2011 года № 237-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»).

Так, поскольку в предмет федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей подпунктом 2 пункта 2 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей» и подпунктом «д» пункта 5 Положения о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 2 мая 2012 года № 412, включены товары (продукция), то оценка их соответствия осуществлялась с учетом положений о государственном контроле (надзоре) за соблюдением требований технических регламентов, опреде-

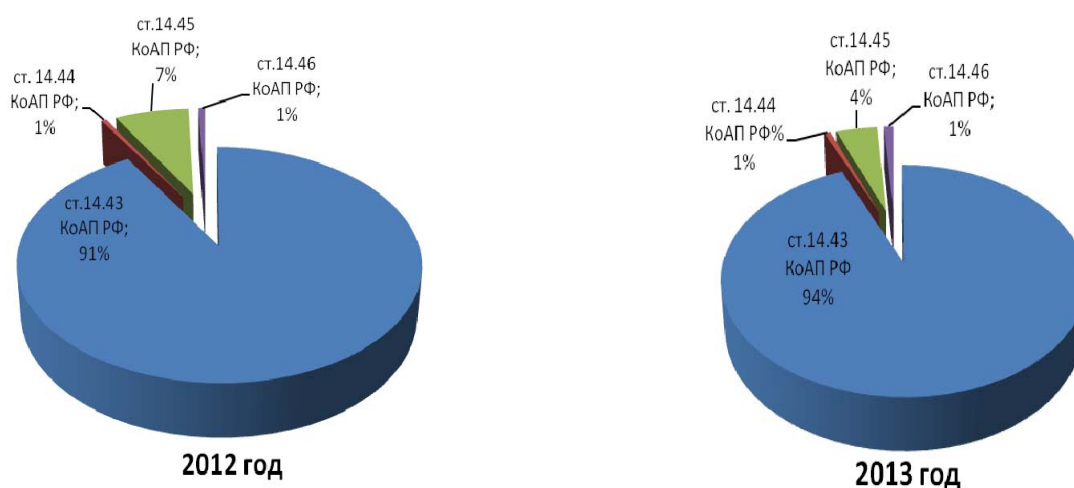
ленных в главе 6 Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании»<sup>14</sup>.

Проведение мероприятий по оценке соответствия товаров (продукции) связано с определением их соответствия обязательным требованиям, обеспечивающим безопасность для жизни и здоровья потребителей, окружающей среды, предупреждение действий, вводящих потребителей в заблуждение, и предотвращение причинения вреда имуществу потребителей, установленных, в первую очередь, в соответствии с международными договорами Российской Федерации, наряду с которыми в 2013 году применялись федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации (пункт 7 Положения о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей).

Соответственно, при выявлении фактов несоблюдения обязательных требований к товарам (продукции) Роспотребнадзор (его территориальные органы) согласно пункту 9 Положения о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей принимал помимо мер, предусмотренных Законом № 294-ФЗ и Законом «О защите прав потребителей», меры, определенные Законом «О техническом регулировании» и КоАП РФ.

В частности, за нарушение изготовителем и продавцом требований технических регламентов или подлежащих применению до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов обязательных требований к продукции в отношении виновных лиц в соответствии со статьей 14.43 КоАП РФ было возбуждено 13 520 дел об административных правонарушениях, которые направлены на рассмотрение в судебные органы, что на 64 % больше, чем в 2012 году (8 230 административных дел).

Кроме этого, по фактам недостоверного декларирования (статья 14.44 КоАП РФ) возбуждено 96 административных дел, что в 2 раза больше, чем в 2012 году (47 административных дел); за реализацию продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия, без указания в сопроводительной документации сведений о сертификате соответствия или декларации о соответствии (статья 14.45 КоАП РФ) – 1 093, что на 66 % больше, чем в 2012 году (659 дел); за маркировку продукции знаком обращения продукции на рынке либо знаком соответствия продукции, соответствие которой требованиям технических регламентов не подтверждено в порядке, предусмотренном законодательством о техническом регулировании (статья 14.46 КоАП РФ) – 154, что в 2,7 раза больше, чем в 2012 году (58 дел) (рис. 2.9).



**Рис. 2.9.** Структура применения статей 14.43 – 14.46 КоАП РФ за нарушения в области технического регулирования в 2012 и 2013 годах

<sup>14</sup> Далее – Закон «О техническом регулировании».

По результатам рассмотрения данных административных дел судами было вынесено 6 постановлений о привлечении к административной ответственности (4 – по части 1 статьи 14.43 КоАП РФ и 2 – по статье 14.45 КоАП РФ) с назначением наказания в виде предупреждения, не предусмотренного санкциями КоАП РФ для такого рода правонарушений.

Кроме этого, за нарушение требований технических регламентов по части 1 статьи 14.43 КоАП РФ вынесено 7 819 постановлений о привлечении к административной ответственности на общую сумму 100 297,11 тыс. руб., в том числе по 8 административным делам приняты решения о конфискации предмета правонарушения (продукции).

По части 2 статьи 14.43 КоАП РФ за нарушения требований технических регламентов, повлекшие причинение вреда жизни или здоровью граждан, их имуществу или окружающей среде либо создавшие угрозу причинения им вреда, вынесено 2 617 постановлений о привлечении к административной ответственности на общую сумму 57 113,1 тыс. руб., в том числе по 325 административным делам приняты решения о конфискации предмета правонарушения (продукции), по 2 делам – об административном приостановлении деятельности.

По части 3 статьи 14.43 КоАП РФ за повторное совершение действий, предусмотренных частью 2 статьи 14.43 КоАП РФ, вынесено 63 постановления о привлечении к административной ответственности на общую сумму 2 075 тыс. руб., в том числе по 8 административным делам приняты решения о конфискации предмета правонарушения (продукции).

По части 1 статьи 14.44 КоАП РФ за факты недостоверного декларирования соответствия продукции вынесено 52 постановления о привлечении к административной ответственности на общую сумму 995 тыс. руб., по части 3 статьи 14.44 КоАП РФ за повторные действия, предусмотренные частью 1 статьи 14.44 КоАП РФ, – 4 постановления на сумму 95 тыс. руб.

По статье 14.45 КоАП РФ за нарушение порядка реализации продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия, вынесено 672 постановления о привлечении к административной ответственности на общую сумму 15 437,5 тыс. руб.

По части 1 статьи 14.46 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за нарушение порядка маркировки продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия, – 84 постановления на сумму 1 451 тыс. руб., а за совершение таких действий, которые повлекли причинение вреда жизни или здоровью граждан, их имуществу или окружающей среде либо создавшие угрозу причинения им вреда, ответственность за которые предусмотрена частью 2 статьи 14.46 КоАП РФ, – 9 постановлений на сумму 123 тыс. руб.

При этом в рамках возбужденных административных дел по статьям 14.43—14.46 КоАП РФ должностными лицами Роспотребнадзора в целях принятия мер обеспечения производства по данным делам было составлено 752 протокола об аресте товаров (продукции), являющихся предметом административного правонарушения, предусмотренного статьей 27.14 КоАП РФ. Однако по результатам их рассмотрения судами только по 341 административному делу (45 % случаев) приняты решения о конфискации продукции, не соответствующей обязательным требованиям.

В целях обеспечения исполнения возложенной в соответствии с подпунктом 5 пункта 2 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей» и подпунктом «д» пункта 5 Положения о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей функции по осуществлению федерального государственного надзора, включающей в себя учет случаев причинения вреда жизни и здоровью потребителей, окружающей среде и имуществу потребителей, связанного с приобретением и использованием товаров (работ, услуг) с недостатками, опасных товаров (работ, услуг) либо с предоставлением потребителям несвоевременной, неполной, недостоверной и вводящей в заблуж-

дение информации о товарах (работах, услугах), Роспотребнадзором в 2013 году был организован соответствующий учет.

Всего по результатам рассмотрения обращений и проведенных проверок в 2013 году было зарегистрировано 8 189 (в 2012 г. – 10 008) случаев причинения вреда (по примерным оценкам на сумму около 35 млн руб.; в 2012 г. – 65 млн руб.), в том числе связанных:

- с приобретением, использованием товаров (работ, услуг), имеющих недостатки – 22 % (в 2012 г. – 23 %);

- с приобретением, использованием опасных товаров (работ, услуг) – 12 % (в 2012 г. – 17 %);

- с предоставлением потребителям несвоевременной, неполной, недостоверной и/или вводящей в заблуждение информации о товарах (работах, услугах) – 66 % (в 2012 г. – 60 %).

Кроме этого, по результатам проверок, проведенных в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, выявлено 20 случаев причинения вреда жизни и здоровью потребителей (в 2012 г. – 190), 2 случая – окружающей среде (в 2012 г. – 1) и 1 642 случая – имуществу потребителей (в 2012 г. – 1 820).

Вместе с тем в отсутствие единой законодательно установленной методики, позволяющей обеспечить единообразный подход в учете случаев причинения вреда жизни и здоровью потребителей, окружающей среде и имуществу потребителей, не позволяет объективно вести соответствующих учет и анализ соответствующих данных.

В этой связи в целях устранения пробелов в правовом регулировании отношений, связанных с осуществлением государственного контроля (надзора), и завершения нормативного определения порядка применения административных процедур федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, связанных, помимо прочего, с необходимостью систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении изготовителями (исполнителями, продавцами, уполномоченными организациями или уполномоченными индивидуальными предпринимателями, импортерами) своей деятельности, а также ведения статистического наблюдения в области обеспечения защиты прав потребителей, Роспотребнадзору предстоит разработать и утвердить в 2014 году административный регламент исполнения данной надзорной функции в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (во исполнение пункта 8 Положения о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей).



### 3. Результаты федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей в отдельных секторах потребительского рынка

#### 3.1. Розничная продажа товаров

Процесс обращения товаров завершается в розничной торговле, под которой понимается совокупность видов предпринимательской деятельности, связанных с продажей товаров и услуг непосредственно конечным потребителям и предназначенных для личного или семейного использования.

Законодательное определение понятия «розничная торговля» дано в части 2 ГК РФ, согласно которой по договору розничной купли-продажи продавец, осуществляющий предпринимательскую деятельность в сфере розничной торговли, передает покупателю товар, предназначенный для личного, семейного, домашнего или иного использования, не связанного с предпринимательской деятельностью, то есть розничные торговцы реализуют товар конечным потребителям.

В переводе с английского розничная торговля означает – *retail trade* – «малый бизнес», с французского *retailer* – «разрезать, дробить», от русского глагола «рознить» – «разделять, отделять часть от целого, одно от другого», что в последнее время повлияло на соответствующую терминологию розничной торговли, которые называют также «ритейлингом».

Тем не менее именно розничная торговля сочетает в себе интересы продавца в получении доходов и потребности покупателя в получении высококачественных товаров и услуг.

В этой связи для всех категорий населения, особенно в отношении пищевых продуктов, помимо собственно соблюдения соответствующих потребительских прав (на качество, безопасность, информацию о товарах) безусловную важность имеет экономическая и физическая доступность продовольствия.

Способствовать решению этой задачи призвана «Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации», утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года № 120<sup>15</sup>, в которой в развитие положений «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537, представлены официальные взгляды государства на цели, задачи и основные направления экономической политики в области обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации, определяющие в качестве одного из необходимых условий реализации такого стратегического национального приоритета, как «повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения»<sup>16</sup>.

Для потребителя повышение риска приобретения некачественной и небезопасной продукции на практике связано как с расширением ассортимента и появлением новых товаров, так и ростом розничного товарооборота в целом.

Именно розничная торговля ориентирует отечественных производителей максимально учитывать запросы общества. В основе розничной торговли используется теория индивидуального выбора, которая исходит из принципа приоритета потребителя. Поэтому розничная торговля является социальным выражением качества жизни общества.

<sup>15</sup> Далее – Доктрина.

<sup>16</sup> Пункт 12 Доктрины.

Торговая сфера сегодня – один из наиболее динамично развивающихся секторов российского хозяйства.

Сфера торговли оказывает возрастающее влияние на другие отрасли, работающие по всей цепи товародвижения, включая закупщиков, дистрибьюторов и производителей.

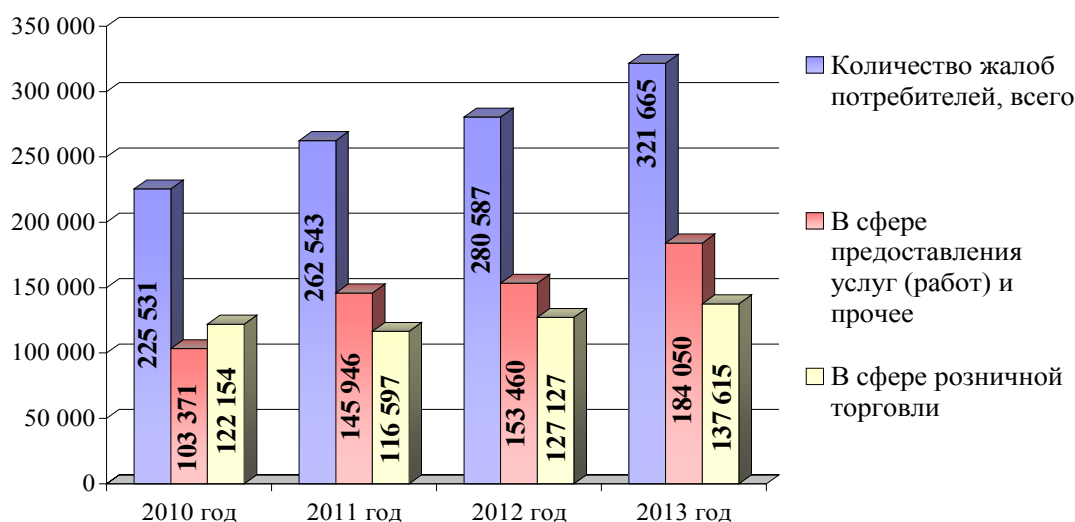
Задачи, стоящие перед розничной торговлей на современном этапе, заключаются как в росте товарооборота, так и в повышении уровня обслуживания покупателей на основе дальнейшего более упорядоченного развития розничной торговой и складской сети всех форм собственности и ведомственной принадлежности. Без достаточной сети современных магазинов, холодильников, складов, транспортных средств невозможно дальнейшее развитие товарооборота.

По сведениям, приводимым Федеральной службой государственной статистики, в 2013 году оборот розничной торговли составил 23 685 913,5 млн руб. или 103,9 % к уровню 2012 года. При этом в 2013 году сохранилась тенденция опережающего роста объёма продаж непродовольственных товаров по сравнению с продовольственными. Так, если продажа непродовольственных товаров по итогам 2013 года выросла на 3,9 % по сравнению с 2012 годом, то продажа пищевых продуктов, включая напитки и табачные изделия, – только на 2,6 %.

В структуре розничных продаж доля непродовольственных товаров составила в 2013 году 53,0 %, что соответствует уровню прошлого года. Одновременно сохранилась отрицательная динамика продаж товаров на розничных рынках и ярмарках, где по итогам 2013 года оборот розничной торговли составил 2 232 084,2 млн руб., сократившись на 7,7 % по сравнению с 2012 годом<sup>17</sup>.

Таким образом, по итогам 2013 года динамика оборота розничной торговли характеризовалась умеренными темпами роста, более динамичным развитием сетевой торговли и уменьшением роли розничных рынков и ярмарок в формировании оборота розничной торговли.

Определённым индикатором состояния дел на потребительском рынке может служить показатель динамики числа обращений с соответствующими жалобами, которые поступают в Роспотребнадзор и его территориальные органы (рис. 3.1.1).



**Рис. 3.1.1.** Структура и динамика обращений по различным вопросам нарушения потребительских прав граждан, поступающих в территориальные органы Роспотребнадзора

<sup>17</sup> [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/retail/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/retail/).

Всего в 2013 году в Управления Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации поступило 137 615 обращений по различным вопросам, касающимся соблюдения требований законодательства о защите прав потребителей в сфере розничной торговли, что больше на 15,0 %, чем в 2012 году и на 24,0 %, чем в 2011 году (табл. 3.1.1).

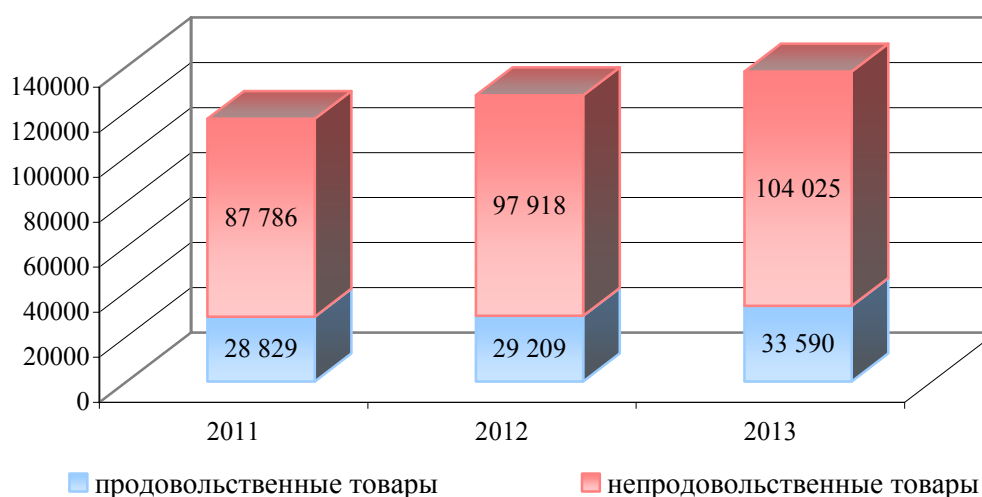
Таблица 3.1.1

**Структура и динамика обращений граждан на нарушение их прав  
в сфере розничной торговли**

	2011	2012	2013
<b>Всего поступило обращений на нарушения прав потребителей</b>	262 543	280 587	321 665
в том числе по вопросам розничной торговли	116 597	127 127	137 615
из них:			
продовольственными товарами	28 829	29 209	33 590
непродовольственными товарами	87 768	97 918	104 025
из них:			
на продажу товаров дистанционным способом	1 629	3 412	6 072
на продажу товаров по образцам	6 706	6 919	7 276

Вместе с тем отмечается снижение удельного веса обращений на нарушения в сфере торговли. Так, в 2013 году этот показатель составил 42,8 % от общего количества поступивших обращений против 45,3 % в 2012 году.

Применительно к сегменту розничной торговли в 2013 году в большинстве случаев (75,6 %) жалобы касались обстоятельств приобретения непродовольственных товаров (в 2012 г. – 77,0 %), главным образом – технически сложных (рис. 3.1.2).



**Рис. 3.1.2.** Структура и динамика обращений по вопросам розничной торговли, поступивших в территориальные органы Роспотребнадзора в 2011—2013 годах

От общего числа обращений в сфере розничной торговли 4,4 % были связаны с дистанционным способом продажи товаров (против 2,7 % в 2012 г.), что в 1,8 раз больше, чем в 2012 году.

От общего числа обращений в сфере розничной торговли 5,3 % были связаны с продажей товаров по образцам (против 5,4 % в 2012 году), что на 5,0 % больше, чем в 2012 году.

Анализ обращений показал, что в 11 179 обращениях (8,1 %) заявителями сообщалось о причинении вреда жизни, здоровью или имуществу потребителей, в том числе 4 264 обращения (или 38,1 %) касались сферы розничной торговли вследствие приобретения товаров ненадлежащего качества против 7 179 (или 40,8 %) в 2012 году.

Из 137 615 поступивших в территориальные органы Роспотребнадзора обращений по вопросам защиты прав потребителей в сфере розничной торговли рассмотрено 98,7 % обращений (134 861), что на 9,8 % больше чем в 2012 году. Поскольку большинство таких обращений, как правило, было связано с изложением обстоятельств конкретного имущественного спора, разрешаемого исключительно в судебном порядке, в 77,5 % случаев авторам обращений давались соответствующие необходимые в этой связи разъяснения и рекомендации.

В то же время почти каждое седьмое обращение с жалобами на нарушения прав потребителей в сфере розничной торговли из числа рассмотренных в 2013 году (всего – 20 552) стало основанием для проведения внеплановой проверки в соответствии с требованиями Закона № 294-ФЗ, а каждое 20-е (всего 6 745 обращений) явилось основанием для проведения административного расследования (рис. 3.1.3).



**Рис. 3.1.3.** Структура рассмотрения письменных обращений по вопросам розничной торговли, поступивших в территориальные органы Роспотребнадзора в 2012—2013 годах

Результатом принятия мер по рассмотренным обращениям на нарушения прав потребителей в сфере розничной торговли явились 10 834 выданных предписания (что составило 60,3 % от общего количества выданных предписаний по обращениям граждан на нарушения прав потребителей) и 24 052 возбужденных дела об административных правонарушениях (что составило 60,7 % от общего количества дел, возбужденных по обращениям граждан за нарушения прав потребителей). Наряду с этим подано 1 383 иска по фактам нарушений, выявленных в результате рассмотрения обращений по вопросам розничной торговли, что составило 44,9 % от общего количества поданных исков по результатам рассмотрения обращений на нарушения прав потребителей (прилож. 4).

Всего же в отношении хозяйствующих субъектов, осуществляющих розничную продажу товаров, территориальными органами Роспотребнадзора в 2013 году было проведено 82 186 проверок, в том числе 36 435 – плановых и 45 751 – внеплановых, из которых 70,0 % проверок (всего – 57 095) завершились выявлением нарушений обязательных требований законодательства, в структуре которых плановые проверки, в ходе которых выявлены нарушения, составили 87,1 % или 31 740, внеплановые – 55,4 % или 25 355, что в целом соответствует уровню прошлого года (табл. 3.1.2).

Таблица 3.1.2

**Динамика проведенных проверок (плановые, внеплановые) и структура выявленных нарушений**

	2011	2012	2013
<b>Общее число проверок в сфере розничной торговли из них:</b>	87 445	89 955	82 186
плановых	36 081	43 744	36 435
внеплановых	51 364	46 211	45 751
<b>Число проверок, по результатам которых были выявлены нарушения из них:</b>	–	62 032	57 095
при плановых проверках		37 576	31 740
при внеплановых проверках	–	24 456	25 355
<b>Выявлено нарушений в сфере розничной торговли, в том числе:</b>	158 004	193 952	206 019
положений Закона «О защите прав потребителей»	98 693	118 237	119 310
законодательства о техническом регулировании, из них:	3 762	5 101	11 269
при продаже продовольственных товаров	3 594	4 168	8 023

В 2013 году число плановых проверок в сфере розничной торговли при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей снизилось на 16,7 % по сравнению с 2012 годом, при этом доля внеплановых проверок увеличилась на 3,7 %.

Одновременно с этим число выявленных нарушений по результатам проверок в сфере розничной торговли увеличилось по сравнению с предыдущим периодом на 6,0 % и составило 2,5 нарушения на одну проверку, тогда как в 2012 году на одну такую проверку приходилось 2,2 нарушения.

Таким образом, в последние годы наблюдается положительная тенденция сокращения общего количества проводимых проверок в сфере потребительского рынка при одновременном повышении их эффективности, что в данном случае соответствует проводимой государством политики в области совершенствования государственного контроля (надзора).

Из общего числа нарушений (206 019), выявленных в 2013 году, 58,0 % – нарушения непосредственно положений Закона «О защите прав потребителей», основной объем которых как в абсолютных, так и в относительных показателях был связан с несоблюдением права потребителей на информацию (табл. 3.1.3).

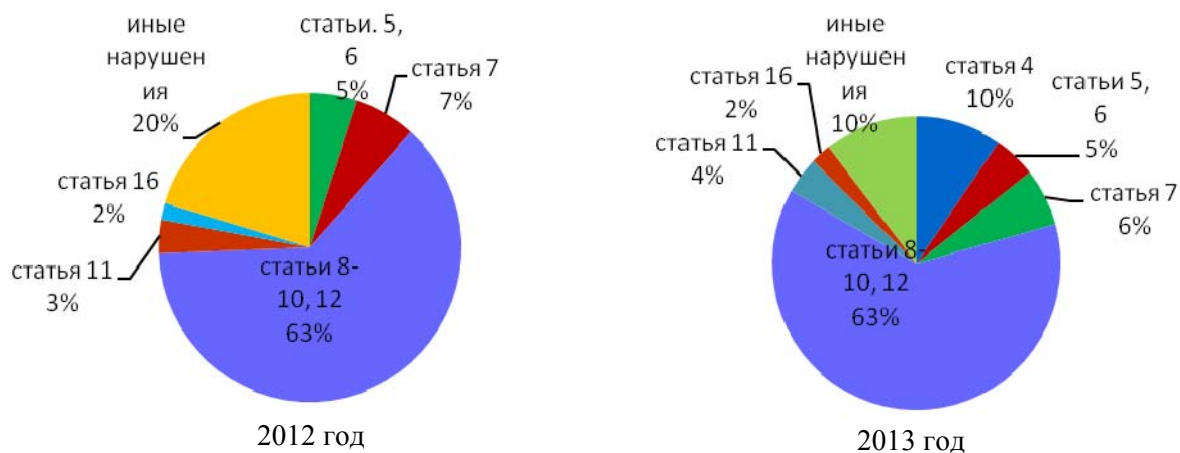
Таблица 3.1.3

**Структура выявленных нарушений в сфере розничной торговли в разрезе статей Закона «О защите прав потребителей» в 2013 году**

Выявлено нарушений Закона «О защите прав потребителей»	2011	2012	2013
Всего, в том числе по статьям:	98 693	118 237	119 310
статья 4 (качество товара)	8 734	11 395	11 471
статьи 5, 6 (гарантия, срок годности, срок службы, возможность технического обслуживания)	5 950	5 942	5 670
статья 7 (безопасность товара)	9 177	7 801	7 535
статьи 8—10, 12 (информация о товаре, продавце, изготовителе)	60 623	74 204	74 628
статья 11 (режим работы продавца)	3 213	4 131	4 851
статья 16 (недействительность условий договора, ущемляющих права потребителей)	1 955	2 061	2 706

Так, нарушения требований в сфере розничной торговли статей 8—10, 12 Закона «О защите прав потребителей» составили 62,5 % (в 2012 г. – 62,8 %) от общего их числа, нарушения обязательных требований к качеству (безопасности) товаров – 20,7 % (в 2012 г. – 21,3 %).

Кроме этого, в связи с вступлением в силу ряда технических регламентов Таможенного союза в 2013 году при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей в сфере розничной торговли было выявлено 11 269 фактов нарушений требований технических регламентов Таможенного союза, что в 2,2 раза больше уровня 2012 года (всего 5 101), в том числе на долю продовольственных товаров пришлось 92,5 % таких нарушений (рис. 3.1.4).



**Рис. 3.1.4.** Структура нарушений обязательных требований, выявленных территориальными органами Роспотребнадзора в 2012—2013 годах

При 1 394 проверках в сфере розничной торговли, проведенных должностными лицами Управлений Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации в 2013 году, были выявлены случаи причинения вреда, в том числе 7 случаев причинения вреда жизни и здоровью (Белгородская, Свердловская, Тюменская области и Республика Дагестан) и 7 444 случая причинения вреда имуществу, вызванные в 72,0 % предоставлением неполной, недостоверной и вводящей в заблуждение информации о товарах; 15,5 % – использованием товаров, имеющих недостатки; 12,2 % – использованием опасных товаров.

Предоставление неполной, недостоверной и вводящей в заблуждение информации о товарах лежало в основе большинства выявленных при проверках (всего в 5 363 случаях) фактов причинения вреда имуществу потребителей. Приобретение и использование товаров, имеющих недостатки, которые повлекли за собой причинение вреда имуществу потребителей, выявлено в 1 157 случаях, опасных товаров – в 924 случаях.

Суммарно по всем учтенным случаям, выявленным в ходе проведенных в 2013 году плановых и внеплановых проверок, имущественный вред потребителям, обусловленный несоблюдением обязательных требований в отношении товаров, реализуемых в розничной торговле, составил 28 534,2 тыс. руб. (табл. 3.1.4).

Таблица 3.1.4

**Сведения о выявленных случаях причинения вреда жизни и здоровью потребителей, причинения вреда имуществу потребителей за 2013 год**

	2012	2013
Выявлено случаев причинения вреда жизни и здоровью потребителей,	110	7
в том числе вызванных:		
использованием товаров, имеющих недостатки	10	0
приобретением, использованием опасных товаров	36	5
предоставлением потребителю неполной, недостоверной и вводящей в заблуждение информации о товарах	64	2
Выявлено случаев причинения вреда имуществу, всего	8 956	7 444
в том числе вызванных:		
использованием товаров, имеющих недостатки	1 742	1 157
приобретением, использованием опасных товаров	1 471	924
предоставлением потребителю неполной, недостоверной и вводящей в заблуждение информации о товарах	5 728	5 363
Оценка вреда, причиненного имуществу потребителей, в стоимостном выражении, тыс. руб.	57 569,2	28 534,2

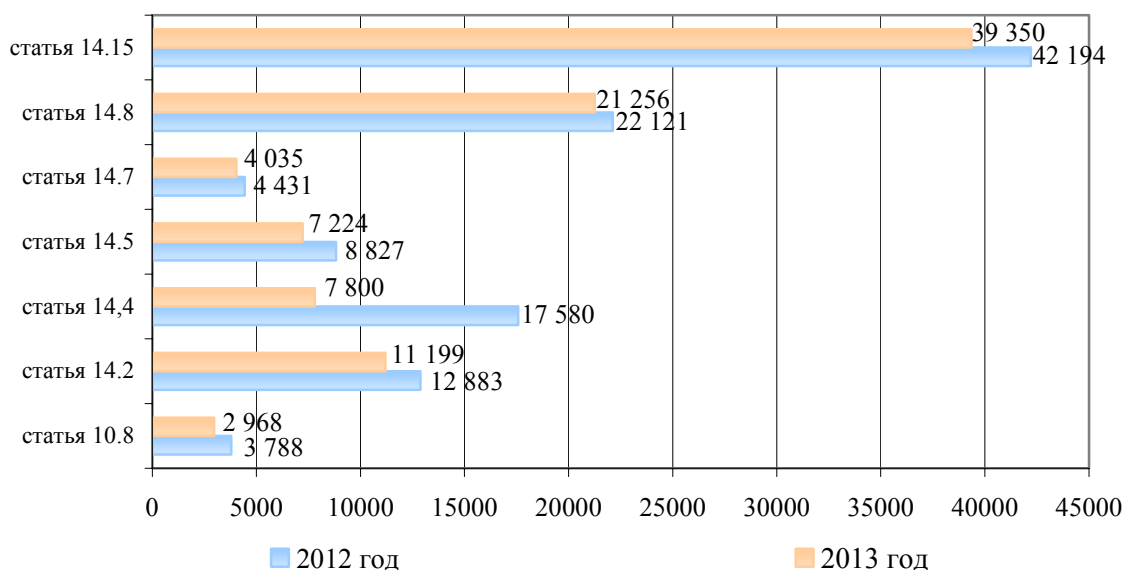
Всего по фактам нарушений, выявленных по результатам проверок (административных расследований) в сфере розничной торговли, юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям было выдано 38 216 предписаний, что на 3,0 % больше, чем в 2012 году (37 148 предписаний); возбуждено 104 462 административных дела (на 1 % больше, чем в 2012 году), по результатам их рассмотрения вынесено 107 817 постановлений о назначении административного наказания, из них 101 994 постановления о наложении административного штрафа (или 94,6 % от общего числа вынесенных постановлений) на общую сумму 357 428,8 тыс. руб. При этом сумма штрафа, уплаченного в доход бюджета в добровольном и принудительном порядке, составила 338 511,6 тыс. руб. или 94,7 % от общей суммы наложенной.

Наряду с этим по фактам нарушений, выявленных по результатам проверок (административных расследований) в сфере розничной торговли, территориальными органами Роспотребнадзора подано в суд 1 412 заявлений (исков), что на 4,0 % больше предыдущего периода (1 355 заявлений /исков/).

Основная доля правонарушений 43,7 % (всего – 47 150) пришлась на нарушения, связанные с правилами продажи товаров, административная ответственность за которые предусмотрена статьями 14.4 и 14.15 КоАП РФ.

За факты нарушения прав потребителей на информацию (статья 14.5 и часть 1 статьи 14.8 КоАП РФ) пришлось 24,5 %, к административной ответственности привлечено 26 455 юридических и физических лиц.

Более 10,0 % нарушений пришлось на факты незаконной продажи товаров, свободная реализация которых запрещена или ограничена, в связи с чем по статье 14.2 КоАП РФ к ответственности было привлечено 11 199 должностных и юридических лиц (рис. 3.1.5).

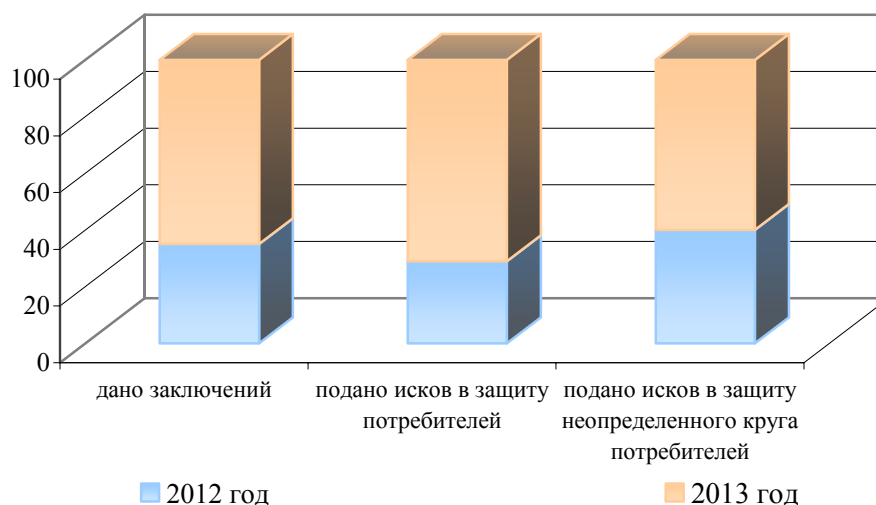


**Рис. 3.1.5.** Структура статей КоАП РФ, примененных территориальными органами Роспотребнадзора в 2012—2013 годах за нарушения в сфере розничной торговли

Наряду с применением административных мер в отношении хозяйствующих субъектов, осуществляющих розничную продажу товаров с нарушением требований потребительского законодательства, в 2013 году активно использовались иные меры, направленные на защиту прав потребителей, в том числе неопределенного круга.

Так, в отчетном году территориальными органами Роспотребнадзора в сфере розничной торговли дано 4 193 заключения, что на 34 % больше, чем 2012 году (3 135), из которых в 84 % случаев требования потребителя удовлетворены с присуждением денежных средств на общую сумму 150 130,5 тыс. руб. (что почти в 25 раз больше, чем в 2012 году), в том числе компенсации морального вреда – 6 337,8 тыс. руб. (почти в 2 раза больше, чем в 2012 году).

Кроме этого, территориальными органами Роспотребнадзора подано в 1,5 раза больше исков в защиту прав потребителей чем в 2012 году (2 288 в сравнении с 1 523), из них 1 584 – в защиту неопределенного круга потребителей (в 2012 г. – 1 117 исков) (рис. 3.1.6).



**Рис. 3.1.6.** Структура участия территориальных органов Роспотребнадзора в 2012—2013 годах в судебной защите прав потребителей, %



По результатам рассмотрения соответствующие требования судами были удовлетворены в 81,5 % исков (против 74,9 % в 2012 г.), в том числе в отношении неопределенного круга потребителей – в 82,0 % (в 2012 г. – 77,0 %).

Всего в пользу потребителей присуждено 39 533,7 тыс. руб., что больше в 3,2 раза значений 2012 года (12 461 тыс. руб.), в том числе в 2,6 раз больше по сравнению с 2012 годом компенсации морального вреда, сумма которых составила 4 092,9 тыс. руб. (в 2012 г. – 1 590,8 тыс. руб.) (прилож. 5).

В целях недопущения попадания на потребительский рынок опасной и недоброкачественной продукции, а также минимизации рисков, связанных с ее приобретением и потреблением, территориальными органами Роспотребнадзора в 2013 году было проверено в натуральном выражении 1 278 383 единицы продовольственных и непродовольственных товаров по 58 товарным группам (прилож. 6).

Управлениями Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации в установленном законом порядке в 2013 году принимались практические меры по изъятию из оборота товаров ненадлежащего качества, в результате было изъято товаров из оборота в натуральном выражении 93 027 единиц, что составило 72,8 % от общего количества проверенных товаров (прилож. 7).

Объем продукции, изъятой из оборота в сфере розничной торговли, в 2013 году в стоимостном выражении составил 799 876,3 тыс. руб., что на 23,1 % меньше, чем в 2012 году. Основную долю в общей стоимости изъятых товаров (69,0 %) составила импортная продукция (против 74,0 % в 2012 г.).

Особое внимание в целях обеспечения реализации права потребителей на безопасность уделялось работе по выявлению пищевых продуктов, не отвечающих обязательным требованиям.

Как показывают результаты исследования проб, доля продукции, находящаяся в розничной торговле, не соответствующая требованиям нормируемых показателей, по целому ряду отдельных видов пищевых продуктов сохраняется на уровне 4,0 % от общего числа проверенной, что приводит к риску ее приобретения потребителями (прилож. 8).

В этой связи не случайно, что именно в сегменте розничной торговли в первую очередь формируется практика правоприменения соответствующих положений подпункта 7 пункта 4 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей», согласно которым Роспотребнадзор и его территориальные органы в рамках полномочий, связанных с осуществлением федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, вправе обращаться в суд, в том числе «с заявлениями о ликвидации изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации, импортера) либо о прекращении деятельности индивидуального предпринимателя (уполномоченного индивидуального предпринимателя) за неоднократное (два и более раза в течение одного календарного года) или грубое (повлекшее смерть или массовые заболевания, отравления людей) нарушение прав потребителей».

Соответствующая деятельность в данном направлении в течение длительного времени сдерживалась в связи с отсутствием законодательно закрепленных однозначных и непротиворечивых объективных критериев неоднократности и грубости нарушений прав потребителей, позволяющих должным образом мотивировать и обосновать необходимость принудительной ликвидации в судебном порядке соответствующего юридического лица или прекращения деятельности соответствующего индивидуально предпринимателя, имея, прежде всего, в виду конституционно-правовой смысл положений пункта 2 статьи 61 ГК РФ, раскрытых в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 года № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 35 Федерального закона «Об акционерных обществах», статей 61 и 99 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 31 Налогово-

го кодекса Российской Федерации и статьи 14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданина А. Б. Борисова, ЗАО «Медиа-Мост» и ЗАО «Московская Независимая Вещательная Корпорация».

В результате в 2013 году территориальными органами Роспотребнадзора подано 22 заявления о ликвидации юридических лиц либо о прекращении деятельности индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере розничной торговли, что составило 40,7 % от общего числа таких заявлений, поданных в суд.

Из 19 таких заявлений, рассмотренных судами в 2013 году (или 40,4 % от общего числа поданных в суды таких заявлений), требования были удовлетворены в 53,0 % случаев, в том числе по 10 искам Управлений Роспотребнадзора по г. Санкт-Петербургу, Краснодарскому, Приморскому и Забайкальскому краям, Тульской, Тверской, Тюменской и Саратовской областям (прилож. 9).

В частности, в Тульской области судами приняты решения о прекращении деятельности (ликвидации) юридического лица ООО «Ирон», осуществляющего комиссионную торговлю непродовольственными товарами, за неоднократные нарушения прав потребителей на информацию, и юридического лица ООО «Евросервис» за факты включения в договоры по изготовлению и установке оконных блоков судами условий, ущемляющих права потребителей.

Энгельским районным судом Саратовской области принято решение о прекращении деятельности индивидуального предпринимателя Л. Ю. Бычковой за неоднократные (более двух раз в течение одного календарного года) нарушения потребительского и санитарного законодательства при реализации мяса и мясопродуктов, потребление которых реально создавало условия для угрозы здоровью и жизни граждан.

Ранее в отношении ИП Л. Ю. Бычковой было вынесено 5 постановлений по делу об административном правонарушении о наложении штрафа, однако штрафы оплачивались, а нарушения не устранялись.

Невским районным судом г. Санкт-Петербурга принято решение о прекращении деятельности юридического лица ООО «Мир Кухонь», осуществляющего продажу мебели по образцам, за неоднократные нарушения прав потребителей (за систематическое нарушение сроков поставки мебели, недоставление необходимой и достоверной информации, включение в договор условий, ущемляющих права потребителей, которые были подтверждены материалами административных дел Управления Роспотребнадзора по г. Санкт-Петербургу, возбужденных как по жалобам граждан-потребителей, так и по результатам проверок и выданных 14 предписаний об устранении нарушений, 23 постановлений о привлечении к административной ответственности в виде штрафа на общую сумму 227 тыс. руб., а также ранее переданных в суд 8 административных дел.

Заводоуковским городским судом Тюменской области принято решение о прекращении деятельности индивидуального предпринимателя Р. З. Хажеева, осуществлявшего деятельность по продаже непродовольственных товаров – секционных ворот и входных дверей, в связи с неоднократными нарушениями прав потребителей (систематическое невыполнение им условий договора по передаче предварительно оплаченного товара в установленные сроки) на основании материалов Управления Роспотребнадзора по Тюменской области (в том числе жалоб граждан-потребителей, судебных решений по искам потребителей, вынесенных ранее в пользу граждан, материалов дел об административных правонарушениях).

Одним из приоритетов в деятельности Роспотребнадзора в 2013 году был определен надзор за соблюдением обязательных требований в отношении продукции, требования к которой установлены техническими регламентами, а также в отношении подакцизных товаров (табачной и алкогольной продукции) в целях укрепления здоровья

населения и обеспечения прав потребителей на качественную и безопасную продукцию, что в немалой степени обусловлено следующим.

По данным ВОЗ, в мире 90 % смертей от рака легких, 75 % от хронического бронхита и 25 % от ишемической болезни сердца обусловлены курением, ежегодно от потребления табака в мире погибает около 14 тыс. человек. В Российской Федерации ежегодно от болезней, связанных с потреблением табака, погибает от 350 до 500 тыс. граждан<sup>18</sup>.

Распространенность потребления табака среди взрослого населения Российской Федерации в различных регионах страны составляет 53—80 % среди мужчин и 13—47 % – среди женщин<sup>19</sup>.

Распространенность потребления табака среди юношей и девушек составляет соответственно 28—67 % и 15—55 %<sup>20</sup>.

Около 80 % населения Российской Федерации подвергается ежедневному пассивному курению табака. Вещества, содержащиеся в табачном дыме, обладают токсичными, мутагенными и канцерогенными свойствами. Проживание и совместная работа с курильщиками на 22 % увеличивает риск возникновения рака легких у людей, которые никогда не курили.

Потребление табака, в том числе в виде табачных изделий, является существенной угрозой для здоровья граждан Российской Федерации. С потреблением табака и воздействием табачного дыма связан ряд социальных, экономических и экологических последствий, а ущерб здоровью от потребления табака ложится тяжелым бременем на общество и государство.

Потребление табака увеличивает риск развития тяжелых сердечно-сосудистых, бронхолегочных, желудочно-кишечных, эндокринных и онкологических заболеваний, а также заболеваний репродуктивной системы и др.<sup>21</sup>

Согласно существующим стандартам ООН, употребление алкоголя, превышающее девять литров в год (в переводе на чистый спирт), считается опасным для здоровья. По данным Росстата, продажа алкоголя на душу населения в 2012 году составила 9,1 л абсолютного алкоголя в год. При этом проведенные научные исследования показывают, что уровень потребления алкогольных напитков на душу населения в России значительно выше за счет неучтенного алкоголя и по оценкам составляет от 13 до 17 л. В общем объеме алкогольной продукции значительная доля принадлежит крепким спиртным напиткам и пиву, что обуславливает высокий уровень алкоголизации населения.<sup>22</sup>

Злоупотребление алкоголем является общенациональной угрозой на уровне личности, семьи, общества. Рост алкоголизма является главным фактором уменьшения населения России и повышения уровня преступности.

Опасность алкоголизации заключается в снижении уровня культуры общества и отдельных граждан (вплоть до их социальной и психологической деградации), негативном влиянии на моральную атмосферу, трудовую дисциплину, профессиональные качества работников, их здоровье и работоспособность.

Ряд мер по ужесточению законов в отношении производителей, поставщиков и продавцов алкогольной продукции, а также рост акцизных сборов и минимальных цен на алкоголь произвели ряд изменений на российском алкогольном рынке в 2013 году, которые в основном связаны с масштабным подорожанием алкогольной продукции,

<sup>18</sup> Концепция осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010—2015 годы, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 года № 1563-р (далее – Концепция).

<sup>19</sup> Концепция.

<sup>20</sup> Концепция.

<sup>21</sup> Концепция.

<sup>22</sup> <http://alkogolunet.ru>.

уменьшением количества производителей, увеличением доли незаконного оборота алкогольной продукции, падением пивного рынка за счет повсеместного уменьшения точек продаж<sup>23</sup>.

В этой связи принимаемые Роспотребнадзором в данном секторе потребительского рынка административные меры были связаны с усилением надзора за подакцизными товарами, в том числе в рамках исполнения поручения Правительства Российской Федерации от 12 января 2013 года № АД-П11-80 о проведении мониторинга реализации постановления Правительства Российской Федерации 27 декабря 2012 года № 1425 «Об определении органами государственной власти субъектов Российской Федерации мест массового скопления граждан и мест нахождения источников повышенной опасности, в которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, а также определении органами местного самоуправления границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»<sup>24</sup>, а также с проведением мониторинга правоприменения требований законодательства Российской Федерации к розничной продаже алкогольной продукции и исполнением пункта 7 протокола совещания у Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева от 10 октября 2013 года № ДМ-П11-73пр, предусматривающего проведение внеплановых проверок в отношении розничной продажи табачной и алкогольной продукции совместно с территориальными органами МВД России, ФТС России, ФНС России и Росалкогольрегулирования.

По итогам такой деятельности в 2013 году территориальными органами Роспотребнадзора было проверено 14 120 хозяйственных субъектов, реализующих алкогольную продукцию, из которых 13 610 являлись продавцами розничной торговли, 116 – изготовителями, 13 – импортерами.

Всего было проведено 16 115 проверок, из них 9 704 – плановых проверок (на долю которых пришлось 60,2 %, против 76,9 % в 2012 г.), 6 411 – внеплановых проверок (на долю которых пришлось 39,8 %, против 23,1 % в 2012 г.). Доля проверок с нарушениями составила 50,5 %, т. е. почти при каждой второй проверке были выявлены нарушения, связанные с оборотом алкогольной продукции. Всего было выявлено свыше 15 000 нарушений обязательных требований, в том числе:

– 3,8 % от общего числа нарушений в связи с нахождением в обороте алкогольной продукции без сопроводительных документов, предусмотренных пунктом 1 статьи 10 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»<sup>25</sup>, удостоверяющих легальность их производства и оборота;

– 2,2 % от общего числа нарушений, связанных с реализацией алкогольной продукции, в отсутствии информации, определенной пунктом 3 статьи 11 Закона № 171-ФЗ;

– 0,3 % от общего числа нарушений, связанных с розничной продажей алкогольной продукции по ценам ниже установленных уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (пункт 5 статьи 11 Закона № 171-ФЗ);

– 0,7 % от общего числа нарушений требований пункта 2 статьи 12 Закона № 171-ФЗ, предъявляемых к маркировке федеральными специальными марками или акцизными марками алкогольной продукции;

– 8 % от общего числа нарушений, связанных с несоблюдением запретов, установленных пунктами 2, 4 статьи 16 Закона № 171-ФЗ, из них 0,3 % – были связаны с

<sup>23</sup> <http://rosinvest.com>.

<sup>24</sup> Далее – Постановление № 1425.

<sup>25</sup> Далее – Закон № 171-ФЗ.

реализацией алкогольной продукции на территориях, непосредственно прилегающих к зданиям, строениям, сооружениям, границы которых определяются решениями органов местного самоуправления в порядке, установленном Постановлением № 1425;

– 0,9 % от общего числа нарушений – с розничной продажей алкогольной продукции в период с 23 до 8 часов по местному времени (пункт 5 статьи 16 Закона № 171-ФЗ);

– 2,1 % от общего числа нарушений – с розничной продажи алкогольной продукции в отсутствие соответствующей лицензии (пп. 1 и 2 статьи 18 Закона № 171-ФЗ).

Кроме этого, 82 % от общего числа нарушений обязательных требований свидетельствовали о несоблюдении санитарно-эпидемиологических требований, требований законодательства о защите прав потребителей и техническом регулировании.

В ходе надзора было проверено 3 195 362,2 дкл алкогольной продукции, в том числе импортной продукции – 881 518,9 дкл (27,6 %), от общего количества которой 13 483,9 дкл (0,4 %) реализовывалось с нарушением обязательных требований законодательства, в том числе импортной – 833,6 дкл (0,1 %).

По результатам проведенных исследований 21 736 проб алкогольной продукции, в том числе 4 418 проб продукции импортного производства (или 20,3 %), не соответствовало обязательным требованиям – 2,4 % проб, где доля импортной продукции составила 2,7 % (прилож. 11).

По фактам выявленных нарушений было возбуждено порядка 11 тыс. дел об административных правонарушениях, из них в отношении юридических лиц – 13,2 % от общего количества возбужденных дел, в отношении должностных лиц – 86,8 %, по результатам рассмотрения которых вынесено постановлений о привлечении к административной ответственности с назначением штрафа на общую сумму более 53 млн руб., выдано 1 353 предписания об устранении нарушений.

По материалам, направленным органами Роспотребнадзора в судебные органы, вынесено 248 решений о конфискации алкогольной продукции в объеме более 800,0 дкл, на общую сумму 13 166,6 тыс. руб.

Правомерность действий органов Роспотребнадзора при осуществлении федерального государственного надзора в сфере защиты прав потребителей за соблюдением обязательных требований при обороте алкогольной продукции были подтверждены судебными решениями.

Например, по жалобе потребителя на качество продукции (вино столовое белое «Мускат» коллекция вин Аргентины в упаковке ТетраПак, объем 2 л), которая была приобретена им в магазине «Винная карта» ООО «Маркиз», территориальным отделом Управления Роспотребнадзора по Свердловской области при осуществлении государственного контроля (надзора) в установленной сфере деятельности были проведены лабораторные испытания данной продукции, результаты которых подтвердили несоответствие продукции заявленному типу и наименованию. По данному факту в отношении ООО «Маркиз» было возбуждено дело об административном правонарушении по статье 14.43 КоАП, по материалам которого Арбитражным судом Свердловской области вынесено решение о привлечении юридического лица к административной ответственности в виде административного штрафа на сумму 100 000 руб.

Управлением Роспотребнадзора по Пермскому краю в связи с поступлением обращения гражданина с жалобой на качество пивного напитка «Клинское FRESH», приобретенного в магазине «Монетка» ООО «Элемент-Трейд-Н.Тагил», в ходе административного расследования были установлены факты отсутствия на потребительской упаковке продукции информации, предусмотренной требованиями законодательства о техническом регулировании (дата розлива, срок годности, сведения об изготовителе, крепости, пищевой ценности о составе и т. д.), а также посторонние включения, нали-

чие которых не допускается. Решением Арбитражного суда Пермского края ООО «Элемент-Трейд-Н.Тагил» привлечен к административной ответственности по статье 14.43 КоАП РФ с назначением административного штрафа 100 000 руб. Апелляционная жалоба общества с ограниченной ответственностью «Элемент-Трейд-Н.Тагил» осталась без изменения и удовлетворения.

Также следует отметить, что по информации МВД РФ в рамках взаимодействия правоохранительных органов с другими заинтересованными ведомствами, осуществляющими контроль за оборотом алкогольной и табачной продукции, в период с 11 по 21 ноября 2013 года было проведено специальное оперативно-профилактическое мероприятие под условным названием «Алкоголь-Табак», направленное на пресечение незаконного производства и оборота этилового спирта, табака, алкогольной и табачной продукции, а также сырья, используемого для производства указанной продукции.

В итоге совместных действий было проведено около 26 тыс. проверок объектов потребительского рынка, осуществляющих производство, оптовую и розничную реализацию алкогольной, спиртосодержащей и табачной продукции, в ходе которых выявлено около 6 тыс. правонарушений.

По фактам выявленных нарушений составлено более 5 тыс. протоколов об административных правонарушениях (в т. ч. по статьям 14.16, 14.2, 14.1, 14.15, 14.10 КоАП РФ). За реализацию алкогольной и табачной продукции несовершеннолетним составлено 609 протоколов об административном правонарушении. Из незаконного оборота было изъято более 1 млн дкл алкогольной и спиртосодержащей продукции, свыше 313 тыс. дкл этилового спирта и табачной продукции на общую сумму более 250 млн руб.

Кроме этого, было выявлено 267 преступлений в сфере незаконного производства и оборота алкогольной и табачной продукции, в том числе по фактам производства, хранения, перевозки либо сбыта товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности (статья 238 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>26</sup>) – 116; изготовления, сбыта поддельных марок акцизного сбора, специальных марок или знаков соответствия либо их использования (ст. 327.1 УК РФ) – 72, пресечена деятельность 11 подпольных производств по изготовлению фальсифицированной продукции в данной сфере.

По информации Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка в ходе проверок 140 объектов розничной торговли алкогольной продукцией, нарушения были выявлены на 9 объектах, квалифицируемых в основном по части 2 статьи 15.12 КоАП РФ (нарушения продажи товаров и продукции без маркировки и (или) нанесения информации, предусмотренной законодательством Российской Федерации для осуществления налогового контроля).

По информации Федеральной налоговой службы, территориальные органы указанного ведомства приняли участие в более чем 2 000 совместных проверочных мероприятий, в ходе которых выявлено более 500 нарушений несоблюдения требований Федерального закона от 22 мая 2003 года № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт».

В результате проведенной работы отмечены следующие проблемы в реализации положений законодательства, регулирующего производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, и ограничения потребления (распития) алкогольной продукции в Российской Федерации.

---

<sup>26</sup> Далее – УК РФ.

В соответствии с пунктом 3 статьи 16 Закона № 171-ФЗ установлен запрет на потребление (распитие) алкогольной продукции в местах, указанных в абзацах втором-седьмом пункта 2 этой же статьи, а также в других общественных местах, в том числе во дворах, в подъездах, на лестницах, лестничных площадках, в лифтах жилых домов, на детских площадках, в зонах рекреационного назначения (в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом).

Исключением из данного императива являются случаи потребления (распития) пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, приобретенных у индивидуальных предпринимателей, при оказании этими организациями и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания в местах оказания таких услуг.

В связи с чем предприниматели, ранее осуществлявшие розничную продажу алкогольной продукции в магазинах, размещенных в нежилых помещениях, входящих в состав многоквартирных домов, или во встроено-пристроенных и пристроенных к ним помещениях, преобразованы в предприятия общественного питания, реализующие алкогольную продукцию, в том числе без соблюдения временных ограничений, предусмотренных пунктом 5 статьи 16 Закона № 171-ФЗ.

Также абзацем 10 пункта 2 статьи 16 Закона № 171-ФЗ определены изъятия в отношении запретов, установленных для розничной продажи алкогольной продукции, позволяющие, в частности, организациям продавать алкогольную продукцию с содержанием этилового спирта не более чем 16,5 % объема готовой продукции, индивидуальным предпринимателям – продавать в розницу пиво и пивные напитки, сидр, пуаре, медовуху, а также оказывать этими организациями и индивидуальными предпринимателями услуги общественного питания в нестационарных торговых объектах без соблюдения временных ограничений, определенных пунктом 5 статьи 16 Закона № 171-ФЗ. Данное изъятие также активно используется для организации соответствующей торговли и оказания услуг общественного питания.

Подобные действия не только существенно нарушают права проживающих в таких домах граждан, но и не способствуют снижению уровня потребления алкогольной продукции.

Разрешению данных вопросов, по мнению Роспотребнадзора, будет способствовать нормативное определение требований к стационарным торговым объектам и складским помещениям, указанным в абзацах 1—3 пункта 6 статьи 16 Закона № 171-ФЗ, которые должны быть установлены уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Введение таких требований могло бы стать дополнительной ограничительной мерой розничной продажи алкогольной продукции (в том числе при оказании услуг общественного питания) как в городских, так и в сельских поселениях. При этом считаем целесообразным рассмотреть вопрос об исключении из пункта 2 статьи 16 Закона № 171-ФЗ абзаца 10, предусматривающего изъятие из запрета на розничную продажу алкогольной продукции вне стационарных торговых объектов.

Кроме этого, отмечено, что выявление и фиксация фактов продажи алкогольной продукции несовершеннолетним в рамках административных процедур, установленных Законом № 294-ФЗ и КоАП РФ, не обеспечена возможностью проведения «контрольной закупки», а отсутствие в Законе № 294-ФЗ принципа «внезапности» проведения проверок – существенно снижает их эффективность.

Кроме этого, по результатам мониторинга правоприменения Постановления № 1425<sup>27</sup>, проведенного Министерством промышленности и торговли Российской Федерации совместно с Росалкогольрегулированием, выявлено следующее.

Место нахождения источников повышенной опасности, в котором не допускается розничная продажа алкогольной продукции, определяется на основании критериев, предусматривающих, что такое место является территорией, расположенной в границах опасного производственного объекта, определенного в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»<sup>28</sup>, для которого предусмотрена обязательная разработка декларации промышленной безопасности.

В соответствии с пунктом 3 Правил определения органами государственной власти субъектов Российской Федерации мест массового скопления граждан и мест нахождения источников повышенной опасности, в которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, утвержденных Постановлением № 1425, место нахождения источников повышенной опасности, в котором не допускается розничная продажа алкогольной продукции, определяется на основании критериев, предусматривающих, что такое место является территорией, расположенной в границах опасного производственного объекта, определенного в соответствии с Законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», для которого предусмотрена обязательная разработка декларации промышленной безопасности.

Места нахождения источников повышенной опасности, в которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, были определены только в 50 субъектах Российской Федерации, а в остальных субъектах возникли трудности при определении мест нахождения источников повышенной опасности, в которых не должна допускаться розничная продажа алкогольной продукции.

В Правилах определения органами государственной власти субъектов Российской Федерации мест массового скопления граждан и мест нахождения источников повышенной опасности, в которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, утвержденных Постановлением № 1425, указано, что такие места находятся на территориях в границах производственных объектов, имеющих декларацию промышленной безопасности. Минпромторгом России был направлен запрос в Ростехнадзор письмом от 2 апреля 2013 года № ЕВ-3889/08 с просьбой разъяснить поставленные органами власти субъектов Российской Федерации вопросы.

Ростехнадзор указал на то, что согласно Административному регламенту Ростехнадзора по исполнению государственной функции по регистрации опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов, утвержденному приказом Ростехнадзора от 4 сентября 2007 года № 606, при запросе сведений по опасным производственным объектам, эксплуатируемым на территории определенной административной единицы Российской Федерации, выписка состоит из сведений о количестве, признаках опасности и типе опасных производственных объектов, наименовании эксплуатирующей организации. Адреса местонахождения объекта и эксплуатирующей его организации в выписке не указываются.

Неполнота предоставляемых территориальными органами Ростехнадзора данных не позволяет органам власти субъектов Российской Федерации реализовать полномочие по определению мест нахождения источников повышенной опасности, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции. На данную проблему указали многие органы власти субъектов Российской Федерации. По указанным причинам прилегающие к таким местам территории также не могут быть определены

<sup>27</sup> Письмо Минпромторга России от 30 декабря 2013 года № ЕВ-17738/08.

<sup>28</sup> Далее – Закон «О промышленной безопасности производственных объектов».



органами местного самоуправления ввиду закрытого характера местоположения указанных мест.

Также отмечено, что значения расстояний прилегающих территорий, на которых реализация алкогольной продукции запрещена, в течение 2013 года в ряде регионов снизились. Основанием изменений послужила целесообразность сохранения действующей торговой инфраструктуры. При этом отмечается увеличение количества торговых объектов, попадающих в зону ограничений, что приводит к прекращению торговой деятельности в таких объектах.

Так, к примеру, в Брянской области изменено максимальное значение расстояний от медицинской организации до торговых объектов, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции, с 2 000 до 100 м, от объектов спорта и вокзалов с 1 010 до 10 м, от оптовых и розничных рынков с 350 до 50 м.

В то же время значения размеров прилегающих территорий, определенных более чем 12 000 решений органов местного самоуправления по 76 субъектам (представивших соответствующие сведения), различны (табл. 3.1.5).

Таблица 3.1.5

**Сведения о размерах прилегающих территорий к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, определенных отдельными органами местного самоуправления**

Организации и объекты	Размер прилегающих территорий
Детские организации	1 000 м Красноярский край 900 м Калининградская область 5 м Кировская область 4 м Республика Татарстан 3 м Саратовская область
Образовательные организации	1 000 м Красноярский край 950 м Калининградская область 10 м Кировская область 3 м Саратовская область
Медицинские организации	1 130 м Ивановская область 1 000 м Красноярский край 4 м Нижегородская область 3 м Брянская область 1 м Кировская область
Объекты спорта	800 м Республика Саха (Якутия) 10 м Кировская область 4 м Республика Татарстан
Вокзалы и аэропорты	1 750 м Красноярский край 800 м Республика Саха (Якутия) 10 м Кировская область 4 м Республика Татарстан
Оптовые и розничные рынки	800 м Республика Саха (Якутия) 4 м Республика Татарстан 3 м Красноярский край

При этом в большинстве субъектов Российской Федерации изменился способ расчета расстояний прилегающих территорий. По данным, представленным за первое полугодие 2013 года, в основном осуществлялся расчет по пешеходной зоне, к концу 2013 года – преимущественно по прямой линии или радиусу. Однако определить критерии, которыми руководствуются органы местного самоуправления при установлении того или иного метража, не представилось возможным.

С 1 июня 2013 года вступил в силу Федеральный закон от 23 февраля 2013 года № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»<sup>29</sup> (далее – Закон № 15-ФЗ), принятый в соответствии с Рамочной конвенцией Всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака (Женева, 21 мая 2003 года), сформулировавшей цели, руководящие принципы и меры общего («рамочного») характера в целях борьбы против табака.

Согласно данной конвенции конкретные пути достижения целей и средства реализации обязательств оставляются за каждым государством-участником, за исключением обязательств, предусматривающих в статье 7, что «каждая Сторона принимает и осуществляет эффективные законодательные, исполнительные, административные или иные меры, необходимые для соблюдения своих обязательств».

В этой связи Закон № 15-ФЗ установил, что розничная торговля табачной продукцией может осуществляться только в павильоне и магазине, под которым понимается здание или его часть, специально оборудованные, предназначенные для продажи товаров и оказания услуг покупателям и обеспеченные торговыми, подсобными, административно-бытовыми помещениями, а также помещениями для приема, хранения товаров и подготовки их к продаже, под павильоном понимается строение, имеющее торговый зал и рассчитанное на одно рабочее место или несколько рабочих мест. При этом только в случае отсутствия в населенном пункте магазинов и павильонов допускается торговля табачной продукцией в других торговых объектах или развозная торговля табачной продукцией.

Новеллами Закона № 15-ФЗ также с 1 июня 2014 года введен запрет на розничную торговлю табачной продукцией на территориях и в помещениях (за исключением магазинов беспошлинной торговли) железнодорожных вокзалов, автовокзалов, аэропортов, морских портов, речных портов, на станциях метрополитенов, предназначенных для оказания услуг по перевозкам пассажиров, в помещениях, предназначенных для предоставления следующих услуг: жилищных, гостиничных, по временному размещению и (или) обеспечению временного проживания, бытовых.

Кроме этого, данным законом предусмотрен запрет розничной торговли табачной продукцией с выкладкой и демонстрацией табачной продукции в торговом объекте. При этом информация о табачной продукции, предлагаемой для розничной торговли, должна будет доводиться продавцом в соответствии с законодательством Российской Федерации о защите прав потребителей до сведения покупателей посредством размещения в торговом зале перечня продаваемой табачной продукции, текст которого выполнен буквами одинакового размера черного цвета на белом фоне и который составлен в алфавитном порядке, с указанием цены продаваемой табачной продукции без использования каких-либо графических изображений и рисунков. Демонстрация табачной продукции покупателю в торговом объекте должна будет осуществляться только по его требованию после ознакомления с перечнем продаваемой табачной продукции.

В этой связи во втором полугодии 2013 года, после вступления в силу Закона № 15-ФЗ, а также в целях исполнения пункта 7 протокола совещания у Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева от 10 октября 2013 года № ДМ-П11-73пр, предусматривающего проведение внеплановых проверок в отношении розничной продажи табачной и алкогольной продукции совместно с территориальными органами МВД России, ФТС России, ФНС России и Росалкогольрегулирования, Роспотребнадзором были организованы и проведены проверки на предмет соблюдения законодательства в сфере оборота табачной продукции.

---

<sup>29</sup> Далее – Закон № 15-ФЗ.

Всего в указанный период было проверено 15 611 субъектов, реализующих табачную продукцию, из них 38 – изготовителей, 14 873 – продавцов, 5 – импортеров. Из общего количества проверок (16 200), на долю плановых пришлось 67,5 % и 32,5 – на долю внеплановых.

В ходе данных проверок было проверено 26 930,7 тыс. пачек табачной продукции (в натуральном выражении), из них 1 092,0 тыс. пачек (или 4,1 %) находилось в обороте с нарушением обязательных требований, из них 1 054,9 тыс. пачек (или 96,6 %) было изъято из оборота в связи:

– с несоответствием продукции санитарно-эпидемиологическим требованиям, установленным техническим регламентом (Федеральный закон от 22 декабря 2008 года № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию») – 94,3 % продукции;

– с отсутствием документов, подтверждающих качество и безопасность продукции – 2,7 %;

– с нарушением прав потребителей на получение необходимой и достоверной информации – 2 %.

По результатам проведенных проверок выдано 772 предписания, судом вынесено 51 решение о конфискации табачной продукции в объеме 7,0 тыс. пачек на общую сумму 237,2 тыс. руб.

Между тем, формирование правоприменительной практики Закона № 15-ФЗ уже на данном этапе выявило ряд положений, требующих конкретизации или уточнения ввиду единой понятийно-терминологической системы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие отношения.

Так, согласно части 1 статьи 12 и части 7 статьи 19 Закона № 15-ФЗ в целях предотвращения воздействия окружающего табачного дыма на здоровье человека установлены ограничения в части запрета на курение табака и розничную продажу табачной продукции на территориях, предназначенных для оказания образовательных услуг, услуг учреждениями культуры и органов по делам молодежи, услуг в области физической культуры и спорта, а также медицинских, реабилитационных и санаторно-курортных. Однако понятие «территории», предназначенной для оказания перечисленных выше видов услуг и видов деятельности, позволяющее однозначно определить границы такой территории, законодательно не установлено.

Кроме этого, при установлении в пункте 2 части 7 статьи 19 Закона № 15-ФЗ запрета розничной продажи табачной продукции на расстоянии менее чем сто метров по прямой линии без учета искусственных и естественных преград от ближайшей точки, граничащей с территорией, предназначенной для оказания образовательных услуг, единый алгоритм расчета расстояния стометровой зоны и процедуры, позволяющие объективно определять данное расстояние, законодательно также не определены. Указанные недостатки в правовом регулировании, в частности, не обеспечивают единообразного правоприменения указанной нормы, что подтверждается судебными решениями, принимаемыми по соответствующим материалам административных дел территориальных органов Роспотребнадзора.

Начатый в 2012 году процесс определения и закрепления полномочий по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов за федеральными органами исполнительной власти был продолжен в 2013 году.

По состоянию на 31 декабря 2013 года из 21 технического регламента Таможенного союза, вступившего в силу в 2012—2013 годах, Роспотребнадзор наделен полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований в отношении 15 технических регламентов Таможенного союза и 5 технических регламентов Российской Федерации, установивших обязательные требования к низко-

вольтному оборудованию; упаковке; продукции, предназначенной для детей и подростков; игрушкам; парфюмерно-косметической продукции; машинам и оборудованию; зерну; продукции легкой промышленности; средствам индивидуальной защиты; табачной продукции; пищевой продукции, также в части установления требований к ее маркировке (в том числе на соковую продукцию из фруктов и овощей; масложировую продукцию; специализированную продукцию, также для лечебного и диетического профилактического питания; пищевые добавки, ароматизаторы и технические вспомогательные средства; молоко и молочную продукцию).

Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов в отношении продукции, перечисленной выше, осуществляется Роспотребнадзором, в том числе в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, к которому применяются положения Закона № 294-ФЗ.

При этом соответствующие полномочия Роспотребнадзора по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Таможенного союза «О безопасности низковольтного оборудования» (ТР ТС 004/2011) и «О безопасности машин и оборудования» (ТР ТС 010/2011), реализуемые в отношении низковольтного оборудования, машин и оборудования, связаны исключительно с продукцией, предназначенной для личных, семейных, домашних и иных не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности нужд потребителей. При осуществлении государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технического регламента Таможенного союза «О безопасности зерна» (ТР ТС 015/2011) – исключительно в отношении зерна, реализуемого для личных нужд потребителей.

Тем не менее остается нерешенным вопрос процедурных аспектов проведения проверок в отношении продукции (товаров) как объектов технического регулирования, определенных в статье 33 Закона «О техническом регулировании», до сих пор не получивших развития в Законе № 294-ФЗ, при том, что соотношение положений главы 6 Закона «О техническом регулировании» с нормами Закона № 294-ФЗ носят неопределенный и противоречивый характер.

Так, распространение общих положений части 2 и части 8 статьи 9 Закона № 294-ФЗ о периодичности проведения проверок хозяйствующих субъектов, которые могут осуществлять оборот различных видов продукции, на осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов, не учитывает постоянно меняющейся и развивающейся конъюнктуры потребительского рынка, требующего самостоятельного предметного и систематического наблюдения, а также оперативного реагирования и принятия необходимых мер со стороны уполномоченных органов государственного контроля (надзора) в случае поступления сведений о нахождении на потребительском рынке опасной продукции.

В ходе государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов территориальными органами Роспотребнадзора в 2013 году было проведено 56 869 проверок (т. е. каждая пятая проверка от общего числа проверок), что на 33 % больше, чем в 2012 году, где плановые проверки составили 70,5 % (40 079 проверок), внеплановые – 29,5 % (16 790 проверок), из них 57 % проверок проведено с применением лабораторных и инструментальных методов исследования (в том числе 65,3 % – плановых и 34,7 % – внеплановых проверок).

В структуре оснований проведения внеплановых проверок от общего количества проведенных внеплановых проверок:

– 37,7 % (6 335) составили проверки, проведенные на основании приказов, (распоряжений) руководителя Роспотребнадзора, изданных в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, на основании требования прокурора;

- 31,6 % (5 301) – на основании обращений граждан, права которых нарушены;
- 24 % (4 053) – в целях контроля за исполнением предписаний, выданных по результатам ранее проведенных проверок;
- 6,6 % (1 101) – на основании информации о фактах возникновения угрозы причинения вреда, о фактах причинения вреда.

Кроме этого, территориальные органы Роспотребнадзора приняли участие в проведении 1 363 проверок на предмет соблюдения требований технических регламентов Российской Федерации и технических регламентов Таможенного союза, организованных и проводимых органами прокуратуры.

При проведении проверок в рамках государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов осуществлялась оценка продукции и связанных с ней процессов, в том числе на соответствие:

- техническому регламенту Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) в ходе 24 081 проверки;
- техническому регламенту Таможенного союза «О безопасности игрушек» (ТР ТС 008/2011) – 2 498 проверках;
- техническому регламенту Таможенного союза «О безопасности продукции легкой промышленности» (ТР ТС 017/2011) – 2 387 проверках.

Чаще всего в ходе таких проверок нарушения выявлялись в отношении игрушек (в 15 % от общего числа проверок), продукции легкой промышленности (в 26 % от общего числа проверок) и пищевой продукции (в 20 %).

В 2013 году в рамках обеспечения лабораторного контроля за соблюдением требований технических регламентов в общей сложности было проведено 1,02 млн исследований.

В структуре исследований преобладают органолептические, физико-химические, микробиологические и радиологические (98 %). Доля исследований в рамках государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Российской Федерации составила 48,9 %, технических регламентов Таможенного союза – 51,1 %.

При осуществлении государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Таможенного союза в отношении пищевой продукции проведено 467,1 тыс. исследований, что составило 88,6 % от общего количества исследований по их показателям. Большая доля исследований проведена по показателям технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011), которая составила 95,3 % от общего количества проведенных исследований.

В рамках государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов в отношении непродовольственных товаров (продукции) выполнено 59,9 тыс. исследований. Наибольшее количество исследований проведено в рамках обеспечения надзора за соблюдением требований технических регламентов Таможенного союза «О безопасности упаковки» (ТР ТС 005/2011) – 31,2 %, «О безопасности игрушек» (ТР ТС 008/2011) – 33,9 % и «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков» (ТР ТС 007/2011) – 13,7 %.

В результате проведенных проверок за соблюдением требований технических регламентов в 33,1 % случаев были выявлены нарушения обязательных требований (в 2012 году – 26,2 %), в том числе в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей было выявлено 13 325 нарушений обязательных требований в отношении продукции, реализуемой потребителям, что в 2 раза больше, чем в предыдущем году (в 2012 г. – 6 157 нарушений) (табл. 3.1.6).

**Результаты осуществления государственного контроля (надзора)  
за соблюдением требований технических регламентов в 2012—2013 годах**

	Число плановых проверок	Число плановых проверок с нарушениями	Число внеплановых проверок	Число внеплановых проверок с нарушениями
2012	33 254	8 409 (25,3 %)	9 446	2 772 (29,3 %)
2013	40 079	13 359 (33,3 %)	16 790	5 447 (32,4 %)

Из числа проведенных проверок, при которых выявлены нарушения обязательных требований (18 806), в 89 % случаев были выданы предписания (по результатам 16 716 проверок), в том числе по результатам плановых – в 90 %, внеплановых – 86 %. По результатам данных проверок принимались также иные административные меры (привлечение к административной ответственности, выдача предписаний о приостановке реализации продукции, о разработке программ мероприятий по предотвращению вреда, принятие постановлений об утилизации (уничтожении) продукции и иные) были приняты в 92,2 % случаев (всего по результатам 17 333 проверок).

Наиболее распространенной мерой административного воздействия (помимо административных штрафов) являлась выдача предписаний о приостановке реализации продукции, в том числе за нарушения требований:

- Федерального закона от 12 июня 2006 года № 88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию» выдано 2 133 предписания о приостановке реализации продукции, из них 11 – по продукции производства Белоруссии, 1 – Казахстана;
- технического регламента «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) – 1 718 предписаний, из них 2 – по продукции производства Белоруссии, 1 – Казахстана;
- технического регламента Таможенного союза «О безопасности продукции легкой промышленности» (ТР ТС 017/2011) – 229 предписаний, из них 7 – по продукции производства Белоруссии.

Иски в суд о принудительном отзыве продукции и материалы в правоохранительные органы для возбуждения уголовного дела были направлены за нарушения требований трех технических регламентов Российской Федерации (на молоко и молочную продукцию – 2 иска, на соковую продукцию – 1, на масложировую продукцию – 1).

Результативность проверок, проведенных в рамках государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов, обусловлена тем, что существующие процедуры взаимодействия органов государственного контроля (надзора), согласования проведения проверок с органами прокуратуры, направления уведомлений предпринимателям о проведении проверки и прочие явно минимизируют эффективность надзора за продукцией и оказывают влияние на оперативность принятия мер по выявлению и пресечению обращения опасной продукции.

Отсутствие самостоятельного механизма надзора за продукцией не позволяет в настоящее время уполномоченным органам государственного контроля (надзора) эффективно выполнять возложенные на них функции по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований к продукции, обеспечивающих защиту жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений, предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей, в том числе потребителей (часть 1 статьи 6 Закона «О техническом регулировании»).

В то же время в Европейском союзе в 2013 году был принят Пакет по безопасности продукции и надзору за рынком, в пояснительной записке к которому отмечено, что главной целью нового регламента Европейского Парламента и Совета по надзору за рынком продукции<sup>30</sup> «...является упрощение системы надзора за рынком Союза с тем, чтобы он работал лучше для своих основных пользователей: органов по надзору за рынком и субъектов экономической деятельности».

На основе многолетнего опыта осуществления надзора за рынком в Регламенте ЕС по надзору за рынком были сформулированы основные принципы организации надзора за рынком, под которым понимается деятельность, осуществляемая органами государственной власти, а также меры, принимаемые этими органами, гарантирующие, что продукция, находящаяся в обращении, соответствует требованиям, установленным законодательством Европейского союза, и не угрожает здоровью и безопасности людей в целом, здоровью и безопасности на рабочем месте, защите потребителей, окружающей среды, общественной безопасности и другим общественным интересам.

Основными положениями Регламента по надзору за рынком определено, что органы надзора должны проводить необходимые проверки в отношении характеристик продукции в достаточном объеме и с достаточной частотой посредством документальной проверки и, при необходимости, физической и лабораторной проверки образца продукции в соответствии с разработанной программой надзора за рынком, включающей организацию надзора за рынком и смежных видов деятельности с учетом приоритетных направлений в своей работе и специфических потребностей бизнеса (статья 7 Регламента ЕС по надзору за рынком).

Также Регламентом ЕС по надзору за рынком установлено: формальными признаками несоответствия продукции обязательным требованиям, позволяющими органам по надзору за рынком достаточно оснований полагать, что продукция может представлять риск, признаются случаи отсутствия или неправильной маркировки знаком обращения, отсутствия или неправильного составления декларации о соответствии, неполной технической документации либо ее отсутствия, отсутствия или неполных маркировок или инструкций по использованию, которые являются основанием для принятия необходимых мер вне зависимости от факта установления субъекта экономической деятельности (статьи 9, 10 Регламента ЕС по надзору за рынком).

Главным принципом надзора в Европейском союзе является внедрение единых прозрачных и детальных процедур и правил по надзору за рынком, применяемых в отношении всей продукции, на основе снижения административного бремени и усиления защиты потребителей, поскольку, как отмечено в пояснительной записке к Регламенту ЕС по надзору за рынком, такие преобразования «...особенно важны в контексте экономического кризиса и отвечают потребности сделать внутренний рынок для товаров более эффективным и конкурентоспособным».

Необходимость совершенствования существующих процедур и механизмов осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов подтверждается также результатами практической деятельности Роспотребнадзора в этой сфере.

Так, в связи с поступившей из Федеральной налоговой службы в апреле 2013 года информации о фактах реализации рядом компаний, осуществляющих деятельность в 12 субъектах Российской Федерации, продукции легкой промышленности с нарушением обязательных требований (технического регламента Таможенного союза «О безопасности продукции легкой промышленности» /ТР ТС 017/2011/ в части обеспечения их безопасности для жизни и здоровья потребителей и предупреждения действий, вво-

<sup>30</sup> Далее – Регламент ЕС по надзору за рынком.

дящих потребителей в заблуждение, Закона «О защите прав потребителей» и Правил продажи отдельных видов товаров, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 г. № 55<sup>31</sup>) территориальными органами Роспотребнадзора были организованы внеплановые проверки на предмет соблюдения продавцами обязательных требований.

При этом из 21 распоряжения на проведение внеплановых выездных проверок в 7 случаях органами прокуратуры были приняты решения об отказе в их согласовании в связи с отсутствием оснований проведения соответствующих проверок.

В результате согласованных с органами прокуратуры внеплановых выездных проверках в отношении 14 продавцов продукции легкой промышленности было выявлено 48 нарушений обязательных требований технического регламента Таможенного союза «О безопасности продукции легкой промышленности» (ТР ТС 017/2011), Закона «О защите прав потребителей» и Правил № 55 при реализации 5 242 изделий из кожи и меха на общую сумму 91,4 млн руб.

По результатам выявленных нарушений было составлено 35 протоколов об административных правонарушениях, в том числе по части 1 статьи 14.5 (2 протокола), статьям 14.7 (1 протокол) и 14.15 (7 протоколов), части 1 статьи 14.8 (5 протоколов), части 1 статьи 14.43 (10 протоколов), статье 14.45 (5 протоколов), части 1 статьи 14.46 (5 протоколов) КоАП РФ.

В то же время правоприменительная судебная практика КоАП РФ в отношении квалификации действий (бездействия) продавца за нарушения требований законодательства о техническом регулировании, в том числе технических регламентов, является в настоящее время не единообразной и неоднозначной.

Так, отказывая в привлечении к административной ответственности по части 1 статьи 14.43 КоАП РФ за нарушение продавцом требований технических регламентов или подлежащих применению до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов обязательных требований к продукции, Одиннадцатый арбитражный апелляционный суд постановлением по делу № А65-16097/2013 аргументирует свое решение тем, что «ГОСТ 10581—91 и ГОСТ 31293-2005 включены в Перечень стандартов, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований технического регламента Таможенного союза «О безопасности продукции легкой промышленности» (ТР ТС 017/2011). Таким образом, поскольку указанные ГОСТы применяются юридическими лицами на добровольной основе, несоблюдение их требований не может являться основанием для привлечения к административной ответственности по части 1 статьи 14.43 КоАП РФ».

При этом суд не учел положений части 1 статьи 46 Закона «О техническом регулировании», предусматривающих, что обязательность исполнения требований, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, до вступления в силу соответствующих технических регламентов (в части соответствующей целям защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества; охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений; предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей, в том числе потребителей), подлежащих применению с учетом особенностей, определенных пунктами 3.3—3.4 Решения Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 года № 876 «О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности продукции легкой промышленности».

---

<sup>31</sup> Далее – Правила № 55.



Постановлениями Первого арбитражного апелляционного суда по делам № А43-17496/2013 и А39/3578/2013 о привлечении к административной ответственности по части 1 статьи 14.43 КоАП РФ за нарушение продавцом требований технических регламентов или подлежащих применению до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов обязательных требований к продукции по статье 14.45 КоАП РФ за реализацию продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия, без указания в сопроводительной документации сведений о сертификате соответствия или декларации о соответствии (состав административного правонарушения которых по этим нормам является формальным и подлежащим применению вне зависимости от наступления каких-либо последствий) применяет к данным ситуациям положения статьи 2.9 КоАП РФ. Ограничившись устным замечанием в названных случаях, суд полагает, что выявленные правонарушения не связаны с умышленным нарушением законодательства, угрозы охраняемым общественным отношениям не причинили (доказательств обратного в материалы дела не представлено).

В то же время постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2014 года № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики» положения части 1 статьи 14.43 КоАП РФ признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования эти положения во взаимосвязи с закрепленными данным КоАП РФ общими правилами применения административных наказаний не допускают назначения административного штрафа ниже низшего предела, указанного в соответствующей административной санкции.

В этой связи Конституционный Суд Российской Федерации определил, что впредь до внесения в КоАП РФ надлежащих изменений размер административного штрафа, назначаемого судами юридическим лицам за совершение административных правонарушений, предусмотренных в том числе частью 1 статьи 14.43 КоАП Российской Федерации, а равно за совершение других административных правонарушений, минимальный размер административного штрафа за которые установлен в сумме ста тысяч рублей и более, может быть снижен на основе требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в названном Постановлении, если наложение административного штрафа в установленных соответствующей административной санкцией пределах не отвечает целям административной ответственности и с очевидностью влечет избыточное ограничение прав юридического лица.

Между тем, мировая практика показывает, что в сравнении со странами Европейского союза, российское законодательство содержит недопустимо либеральные нормы пресечения за нарушения в области продажи недоброкачественной продукции.

Так, например, в Германии средний штраф за реализацию просроченной продукции достигает 20 тыс. евро. Схожие штрафы применяются в ОАЭ (25 тыс. евро) и в Турции. И это средний размер штрафов, в отдельных случаях их размер может достигать до сотен тысяч евро.

Кроме того, в Евросоюзе, где бизнесмены, как и у нас сейчас, работают в системе добровольной сертификации товаров, недобросовестные предприниматели, в случае

обнаружения факта продажи недоброкачественной продукции, рискуют потерять бизнес. К примеру, если в магазине будет обнаружен просроченный товар, то этот магазин будет закрыт, а его владельцу запретят открывать магазины, в которых будут продаваться пищевые продукты, то есть вводится так называемый запрет на профессию. А с 1 января 2010 года в Евросоюзе введено тотальное подтверждение соответствия, когда за качество продукции лично отвечают и изготовитель, и импортёр, и дистрибьютор. Таким образом, европейцы сегодня защищены от недоброкачественного товара с трёх сторон<sup>32</sup>.

Российское же законодательство предусматривает возможность конфискации товара, не отвечающего требованиям технических регламентов, только в случаях, повлекших причинение вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений либо создавших угрозу причинения вреда жизни или здоровью граждан, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений, однако такая конфискация не является обязательной. Штраф на недобросовестных предпринимателей может накладываться как с конфискацией опасного товара, так и без, что создает дополнительную угрозу того, что некачественный товар останется на рынке.

При этом опыт стран с лояльным отношением к некондиционным товарам наглядно демонстрирует зависимость здоровья населения от количества реализуемого в стране недоброкачественного товара. Так, в США, славящихся законодательно разрешенными дисконтными магазинами, а также большой долей просроченных продуктов на прилавках магазинов, по исследованиям сотрудников Департамента здравоохранения штата Мичиган (Michigan Department of Health), отравления просроченными продуктами составляют: 76 млн в год, 6,3 млн в месяц, 1,4 млн в неделю, 208 тыс. в день, 8,6 тыс. в час, 144 отравления в минуту, 2 отравления в секунду<sup>33</sup>.

В нашей стране подобная статистика даже не ведется. Однако очевидно, что необходимо многократное увеличение штрафов и введение обязательной конфискации товаров ненадлежащего качества, реализуемых с нарушением требований технических регламентов или санитарно-эпидемиологических требований.

Основные проблемы в правоприменении технических регламентов Таможенного союза в 2013 году наиболее остро были связаны с вступлением в силу с 1 июля 2013 года на единой таможенной территории Таможенного союза технического регламента Таможенного союза «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011)<sup>34</sup>, положения которого (пункта 2 части 4.1 и пункта 2 части 4.2 статьи 4 ТР ТС 022/2011) во взаимосвязи с положениями национальных законодательств государств – членов Таможенного союза (статья 7 Конституции Республики Казахстан и статья 17 Конституции Республики Беларусь) предусматривают, что маркировка пищевой продукции должна быть нанесена на русском и казахском языках.

<sup>32</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона № 551200-5 «О внесении изменений в статью 14.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления ответственности за продажу товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением требований технических регламентов и санитарных правил (об увеличении административной ответственности за продажу товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением требований технических регламентов и санитарных правил)».

<sup>33</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона № 551200-5 «О внесении изменений в статью 14.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления ответственности за продажу товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением требований технических регламентов и санитарных правил (об увеличении административной ответственности за продажу товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением требований технических регламентов и санитарных правил)».

<sup>34</sup> Далее – ТР ТС 022/2011.

При этом исключением из названного выше императива являются только случаи, указанные в пункте 3 части 4.8 статьи 4 ТР ТС 022/2011, определившем, что «информацию о наименовании места нахождения изготовителя пищевой продукции, поставляемой из третьих стран, допускается указывать буквами латинского алфавита и арабскими цифрами или на государственном(ых) языке(ах) страны по месту нахождения изготовителя пищевой продукции при условии указания наименования страны на русском языке», т. е. без дублирования этой информации на государственном(ых) языке(ах) государства(в) – члена(ов) Таможенного союза.

Между тем, соответствующие положения технических регламентов Таможенного союза в отношении иных видов продукции как вступивших в силу, так и проектируемых в части определения языка, на котором должна быть нанесена маркировка продукции, не являются единообразными.

Например, пункт 7.1 статьи 5 технического регламента Таможенного союза «О безопасности мебельной продукции» (ТР ТС 025/2012) предусматривает требования к маркировке, которая должна быть выполнена «на русском языке и, при наличии соответствующих требований в его законодательстве, – на его государственном языке». Аналогичные положения содержатся в пункте 6 статьи 4 технического регламента Таможенного союза «О безопасности игрушек» (ТР ТС 008/2011).

В пункте 4.11 статьи 4 Технического регламента Таможенного союза «О безопасности средств индивидуальной защиты» (ТР ТС 019/2011) предусматривается, что «маркировка и эксплуатационные документы выполняются на официальном и государственном(ых) языке(ах) государства(в) – члена(ов) Таможенного союза», тогда как в пункте 11 статьи 5 Технического регламента Таможенного союза «О безопасности машин и оборудования» (ТР ТС 010/2011) «руководство (инструкция) по эксплуатации выполняется на русском языке и на государственном(ых) языке(ах) государства – члена Таможенного союза при наличии соответствующих требований в законодательстве(ах) государства(в) – члена(ов) Таможенного союза». В то же время пункт 9.5 статьи 5 Технического регламента Таможенного союза «О безопасности парфюмерно-косметической продукции» (ТР ТС 009/2011) установил, что «...информация о парфюмерно-косметической продукции предоставляется на государственном(ых) языке(ах) государств – членов ТС, в которых осуществляется реализация парфюмерно-косметической продукции».

Вместе с этим пункт 3 статьи 9 технического регламента Таможенного союза «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков» (ТР ТС 007/2011), и пункт 3 статьи 9 Технического регламента Таможенного союза «О безопасности продукции легкой промышленности» (ТР ТС 017/2011) позволяют маркировку с информацией о соответствующей продукции доводить «на русском языке или государственном языке государства – члена Таможенного союза, на территории которого данное изделие производится и реализуется потребителю».

Приведенные выше примеры не обеспечивают единообразного подхода к установлению требований к продукции, выпускаемой на единой территории Евразийского экономического союза и, в свою очередь, не способствуют проведению согласованной политики в области технического регулирования, гармонизации законодательства, устранению необоснованных ограничений во взаимной торговле, а также предупреждению действий, вводящих в заблуждение потребителей, необходимых в силу Соглашения о проведении согласованной политики в области технического регулирования, санитарных и фитосанитарных мер от 25 января 2008 года.

Представители бизнес-сообщества (изготовители и продавцы продукции, лица, выполняющие функции иностранного изготовителя), высказывая свое мнение в письмах к Роспотребнадзору относительно установления требований к языку информации,

размещаемой в маркировке (как в пункте 2 части 4.1 и пункте 2 части 4.2 статьи 4 ТР ТС 022/2011), отмечают, что такое требование является избыточным, затратным и затрудняющим ведение предпринимательской деятельности (особенно для малого и среднего бизнеса).

В случае принятия решения о присоединении к Таможенному союзу других государств проблема обязательного наличия маркировки продукции одновременно на всех языках государств-членов, при ее неразрешении, в ближайшее время еще более усугубится.

Тем более, что наличие в отдельных технических регламентах Таможенного союза, в том числе в ТР ТС 022/2011, требований к маркировке на нескольких языках государств – членов Таможенного союза, соблюдение которого обусловлено Соглашением о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации, заключенного 18 ноября 2010 года (предусматривающего прямое действие на таможенной территории Таможенного союза технических регламентов, государственный контроль (надзор) за соблюдением которых должен проводиться в порядке, установленном законодательством каждой Стороны), должно обеспечиваться соблюдением этих требований каждой из сторон Соглашения.

Между тем, соответствующие процедуры, предусматривающие проведение оценки соответствия маркировки пищевой продукции требованиям технического регламента на казахском языке, в настоящее время законодательно не определены, что не позволит надзорному органу обеспечить объективность принимаемых решений в отношении соответствующих объектов технического регулирования.

Кроме этого, в 2013 году неоднократно поднимался вопрос о необходимости внесения изменений в общие требования к информации для потребителя в части, касающейся увеличения производителями размера надписи о сроке годности пищевых продуктов, в том числе путем внесения изменений в Закон «О защите прав потребителей».

Поскольку в настоящее время вопросы, связанные с порядком доведения до потребителей информации о сроках годности пищевых продуктов, регулируются законодательством о техническом регулировании, они должны разрешаться в соответствии с правилами, установленными техническими регламентами.

Так, пункт 1 части 4.12 статьи 4 ТР ТС 022/2011 предусматривает, что маркировка пищевой продукции (в соответствии с требованиями пункта 1 части 4.1 и пункта 1 части 4.2 статьи 4) «должна быть понятной, легко читаемой, достоверной и не вводить в заблуждение потребителей (приобретателей), при этом надписи, знаки, символы должны быть контрастными фону, на который нанесена маркировка. Способ нанесения маркировки должен обеспечивать ее сохранность в течение всего срока годности пищевой продукции при соблюдении установленных изготовителем условий хранения».

Сведения о дате изготовления, сроке годности пищевой продукции и условиях ее хранения должны наноситься на потребительскую упаковку и (или) на этикетку, удаление которой с потребительской упаковки затруднено.

Вместе с этим требования ТР ТС 022/2011 к способам доведения маркировки пищевой продукции, связанные с использованием формулировок «понятная», «легко читаемая», «контрастная фону», носящих оценочный характер, не вводят критериев их оценки, что, безусловно, может привести к противоречивой правоприменительной практике этих положений.

На стадии подготовки ТР ТС 022/2011 экспертами, участвовавшими в его разработке, был изучен опыт белорусской стороны по введению нормативного требования к установлению размера шрифта, которым выполняется указание отдельных элементов маркировки пищевой продукции, в том числе указание срока годности.

В результате было принято решение отказаться от установления минимального размера шрифта в маркировке пищевой продукции, как недостаточно обоснованной меры, которая не нашла законодательного закрепления ни в актах международного права, ни в национальных законодательствах зарубежных стран, а также не подтверждена практикой ее применения в Республике Беларусь.

В качестве аргументов, высказанных экспертами, были названы следующие причины:

– наличие в обороте пищевой продукции с разнообразным размером её упаковки, не позволяющим установить единообразный минимальный размер шрифта, которым должны быть напечатаны отдельные элементы маркировки, при этом также отмечено, что достижение легкого прочтения информации, содержащейся в маркировке, может быть обеспечено комплексом средств, среди которых, например, контрастность фона или способ просечки;

– контроль (надзор) за соблюдением размера шрифта в кеглях, при отсутствии стандартизированных методов контроля маркировки продукции, технически не осуществим;

– установление минимального размера шрифта влечет за собой необходимость существенного технического перевооружения изготовителей, требующего от них дополнительных финансовых затрат.

Тем не менее перечисленные выше причины, по которым соответствующие решения не были выработаны, не исключают возможности дополнительной проработки рассматриваемого вопроса в силу очевидного сохранения его актуальности.

В этой связи в целях единообразного и непротиворечивого применения положений ТР ТС 022/2011, устанавливающих требования к способам доведения информации о пищевой продукции, Роспотребнадзором предлагалось разработать соответствующий стандарт (международный стандарт), содержащий правила и методы исследований (испытаний) и измерений, а также требования к терминологии, маркировке и правилам их нанесения, в соответствии с которым будет обеспечиваться соблюдение этих требований, как это предусмотрено главой 3 Закона «О техническом регулировании».

Также предлагалось дополнить статьи 4.6 и 4.7 ТР ТС 022/2011 положениями, предусматривающими установление требований к определенному размеру шрифта маркировки в отношении даты изготовления пищевой продукции и срока ее годности, как это предусмотрено положениями статьи 8 технического регламента Таможенного союза «Технический регламент на масложировую продукцию» (ТР ТС 024/2011.), установив размер шрифта для такого рода информации в зависимости от массы пищевой продукции: до 100 граммов – не менее 4 мм, свыше 100 граммов – не менее 6 мм.

Государственный (национальный) контроль (надзор) за соблюдением таких требований, учитывающих названные выше предложения, может быть обеспечен за счет организации и проведения соответствующей экспертной оценки маркировки пищевой продукции.

Данные предложения были поддержаны Минздравом России, Минпромторгом России и Минсельхозом России (письма от 22 июля 2013 года № 24-1/10/1-3459, от 25 июля 2013 года № НГ-9454/10, от 1 августа 2013 года № ИШ-21-23/8231 соответственно). Минэкономразвития России (письмо от 16 июля 2013 года № Д26и-742) сообщил о готовности рассмотреть проект решения Евразийской экономической комиссии по внесению изменений в ТР ТС 022/2011 при его поступлении в установленном порядке.

Согласно письму Евразийской экономической комиссии от 24 июля 2013 года № 16-286 в адрес Роспотребнадзора также сообщено, что «...В отношении применения в Техническом регламенте формулировок о способах доведения маркировки следует отметить, что подпунктом 8.1.2. Общего стандарта для маркировки расфасованных пи-

шевых продуктов международного Кодекса Алиментариус (CODEX STAN 1-1985) предусмотрено, что заявления, указываемые на маркировке, должны быть ясными, хорошо видимыми, несмываемыми и легко читаемыми потребителем при обычных условиях покупки и использования».

В европейской практике нормирование размера шрифта при предоставлении обязательных данных на маркировке пищевой продукции устанавливаются Регламентом Европейского парламента и Совета № 1169/2011 от 25 октября 2011 года<sup>35</sup>, который вступает в силу с 13 декабря 2014 года.

В статье 13 Регламента ЕС № 1169 определено, что при предоставлении обязательных данных без ущерба для специальных положений, применяемых в отношении определенных видов пищевой продукции, обязательные данные при их нанесении на упаковку или маркировку должны быть легко читаемыми, с использованием шрифта, высота которого равна или больше 1,2 мм. В случае использования упаковки, поверхность которой имеет площадь меньше 80 см<sup>2</sup>, высота шрифта должна быть равна или больше 0,9 мм.

Кроме этого, указанной статьей Регламента ЕС предусматривается в дальнейшем установление правил в отношении разборчивости шрифта, которая определяется различными элементами, среди которых размер шрифта, расстояние между буквами, расстояние между строками, толщина шрифта, тип цвета, характер начертания шрифта, соотношение между шириной и высотой букв, поверхность материала, на которой нанесена надпись, и существенный контраст между шрифтом и фоном.

В то же время при оформлении упаковок (маркировки) Регламент ЕС допускает использование узнаваемых символов, а также слов и символов, которые облегчают понимание информации.

Вместе с этим следует отметить, что 26 ноября 2013 года в Государственную Думу Российской Федерации внесен проект федерального закона 394101-6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» и статью 1098 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации», предусматривающий запрет на использование трудночитаемого, мелкого шрифта, а также применение иных способов подачи информации об изготовителе (исполнителе, продавце) и о товарах (работах, услугах), затрудняющих её восприятие потребителем.

Целью данного законопроекта является установление дополнительной гарантии по обеспечению права потребителя на получение необходимой информации об изготовителе (исполнителе, продавце) и о товарах (работах, услугах) в наглядной и доступной форме, а также снижение при этом риска введения потребителя в заблуждение при заключении соответствующих сделок.

Принятие этого законопроекта позволит (при соответствующей его доработке) на национальном уровне предъявлять требования к размеру шрифта в информации для потребителя.

В 2013 году территориальными органами Роспотребнадзора в соответствии с пунктом 5.1.8 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 322, продолжена практическая реализация функции по осуществлению государственного контроля за соблюдением законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, осуществляемого в порядке, предусмотренном постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2011 года № 318 «Об утверждении Правил осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства об

---

<sup>35</sup> Далее – Регламент ЕС № 1169.

энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Предметом соответствующих проверок является соблюдение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований законодательства Российской Федерации об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности в части наличия информации о классе энергетической эффективности товара, иной обязательной информации об энергетической эффективности в технической документации, прилагаемой к товару, в его маркировке, на его этикетке при производстве, реализации товара или при ввозе его на территорию Российской Федерации, предусмотренной взаимосвязанными положениями пункта 2 статьи 10 Закона «О защите прав потребителей» и статьи 10 Федерального закона от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>36</sup>.

По результатам исполнения данной функции Роспотребнадзор во исполнение п. 24 Плана мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в Российской Федерации, направленных на реализацию Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 года № 1830-р, осуществляет учет проведенных соответствующих проверок. О результатах такого контроля ежеквартально до 27 числа отчетного периода Роспотребнадзор направляет соответствующую информацию в Минпромторг России в установленном порядке.

Кроме этого, во исполнение пункта 5 Приложения 1 к Правилам представления федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления информации для включения в государственную информационную систему в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 25 января 2011 года № 20, Роспотребнадзор ежеквартально до 10 числа после окончания отчетного периода представляет в Минэнерго России данные о выполнении требований законодательства Российской Федерации об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности при производстве, ввозе или реализации товаров, содержащих информацию о классах энергетической эффективности или иную обязательную информацию об энергетической эффективности в технической документации, прилагаемой к товарам, в их маркировке, на их этикетках, подлежащие включению в государственную информационную систему в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, по форме 3-1 (прилож. 2 к Правилам).

В результате соответствующей деятельности в 2013 году территориальными органами Роспотребнадзора было проведено 1 902 проверки, что на 3 % больше, чем в 2012 году (на 44 %, чем в 2011 г.), из них 657 проверок проведены в отношении юридических лиц и 1 245 – в отношении индивидуальных предпринимателей.

В ходе проверок было проверено 199 978 штук ламп накаливания мощностью до 75 Вт на общую сумму 5 356 тыс. руб., из которых 8,4 % от общего числа проверенных ламп накаливания мощностью до 75 Вт (16 849 штук ламп) на сумму 611,5 тыс. руб. находились в обороте с нарушением обязательных требований. В 2012 году данный вид продукции реализовывался с нарушением в 11,6 % случаях, в 2011 году – 17,8 %.

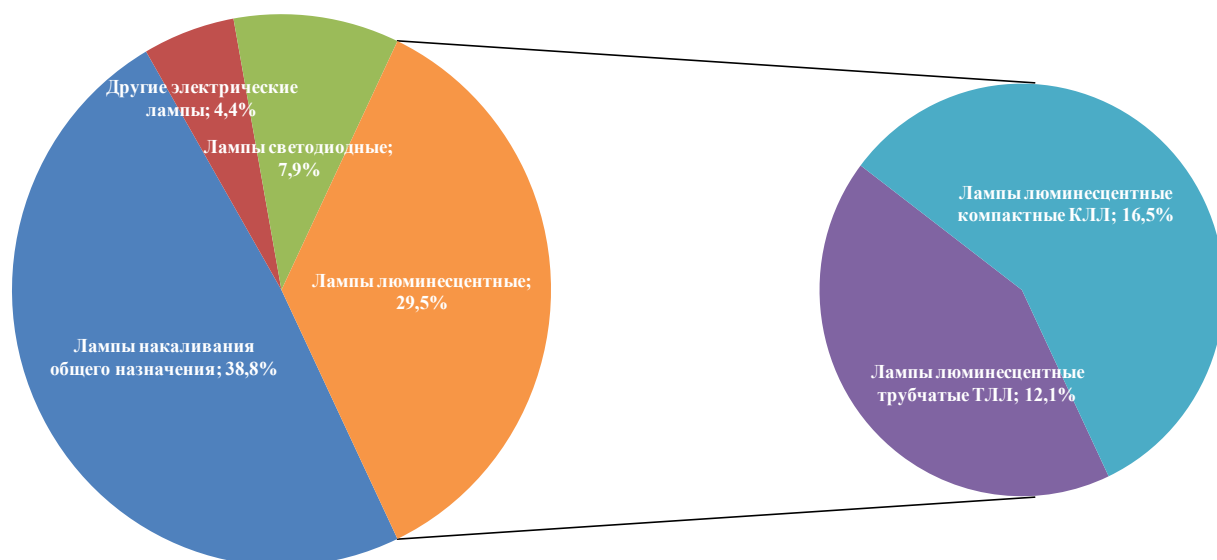
<sup>36</sup> Далее – Закон № 261-ФЗ



**Рис. 3.1.7.** Результаты контроля за ламповой продукцией в 2012 и 2013 годах

Из 92 182 штук люминесцентных ламп низкого давления на общую сумму 6 331,1 тыс. руб. не соответствующая обязательным требованиям продукция реализовывалась в 2,6 % случаев (2 434 штук) на сумму 376,9 тыс. руб. В 2012 году данная продукция реализовывалась с нарушением в 14,9 % случаев, в 2011 году – 18,0 %.

Такое положение объясняется изменениями рынка электрических ламп в Российской Федерации. Так, по данным Минпромторга России, в III квартале 2013 года доля ламп люминесцентных в общем объеме рынка электрических ламп составила 28,7 % (в 2012 г. – 22,98 %), светодиодных ламп – 7,9 % (в 2012 г. – 5,78 %), ламп накаливания общего пользования – 38,8 % (в 2012 г. – 42,23 %) (рис. 3.1.8)<sup>37</sup>.



Источник: данные Росстата; данные производителей; результаты экспертного опроса; база ФТС РФ

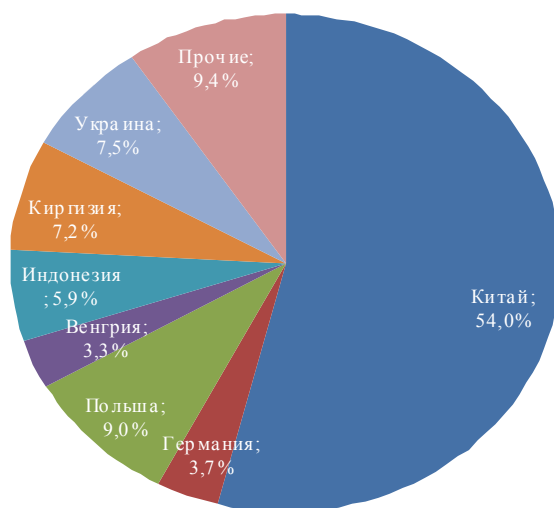
**Рис. 3.1.8.** Долевая структура российского рынка электрических ламп в разрезе различных типов ламп в III квартале 2013 года, %

<sup>37</sup> Письмо Минпромторга от 27 февраля 2014 года № ЕВ-2636/08.



В целом емкость российского рынка электрических ламп в III квартале 2013 года составила около 189,3 млн штук. В сравнении с аналогичным периодом прошлого года, емкость российского рынка электрических ламп уменьшилась на 21 %<sup>38</sup>.

При этом объем электрических ламп импортного производства составил в III квартале 2013 года 66,8 % (в 2012 г. – 60,17 %), в котором основной страной производства импортируемых ламп является Китай, доля которого в общем объеме рынка данной продукции составила 54,0 % (в 2012 г. – 30,62 %), Польши – 9,0 % (в 2012 г. – 7,78 %), Украины – 7,5 % (в 2012 г. – 3,67 %), Германии – 3,7 % (в 2012 г. – 2,65 %) (рис. 3.1.9).



Источник: база ФТС РФ

**Рис. 3.1.9.** Структура импорта товаров по показателю «Страна происхождения», сформированная по данным товарообмена по показателю «Количество товара» за III квартал 2013 года, %

Территориальными органами Роспотребнадзора в 2013 году, помимо прочего, было выявлено нахождение в незаконном обороте 9 251 шт. ламп накаливания мощностью свыше 75 Вт (на 60,2 % больше чем в 2012 г. и на 2 меньше чем в 2011 г.) на общую сумму 229,9 тыс. руб. (в Амурской, Архангельской, Ивановской, Иркутской, Московской, Омской, Орловской и Свердловской областях, Алтайском, Забайкальском, Камчатском, Красноярском краях, Республиках Тыва, Чеченской, Чувашской, Саха (Якутия) и Ингушетия).

При этом необходимо отметить, что территориальными органами Роспотребнадзора выявляются в реализации лампы накаливания мощностью от 100 до 500 Вт с маркировкой и наличием сертификатов соответствия на «теплоизлучатель различного назначения», прошедших подтверждение соответствия требованиям ГОСТ Р52712—2007 «Лампы накаливания вольфрамовые для бытового и аналогичного общего освещения», ГОСТ 12.2.007.13—2000 «Система стандартов безопасности труда. Лампы электрические. Требования безопасности». Данные действия продавцов ламповой продукции квалифицируются по части 2 статьи 9.16 КоАП РФ. Судебными органами данная позиция Роспотребнадзора поддерживается.

Также было выявлено 140 единиц товаров (машин стиральных бытовых, холодильников бытовых, морозильников бытовых и пр.) из числа входящих в Перечень видов товаров, на которые распространяется требование о содержании информации о классе энергетической эффективности в технической документации, прилагаемой к этим товарам, в их маркировке, и на этикетках, утвержденный постановлением Прави-

<sup>38</sup> Письмо Минпромторга от 27 февраля 2014 года № ЕВ-2636/08.

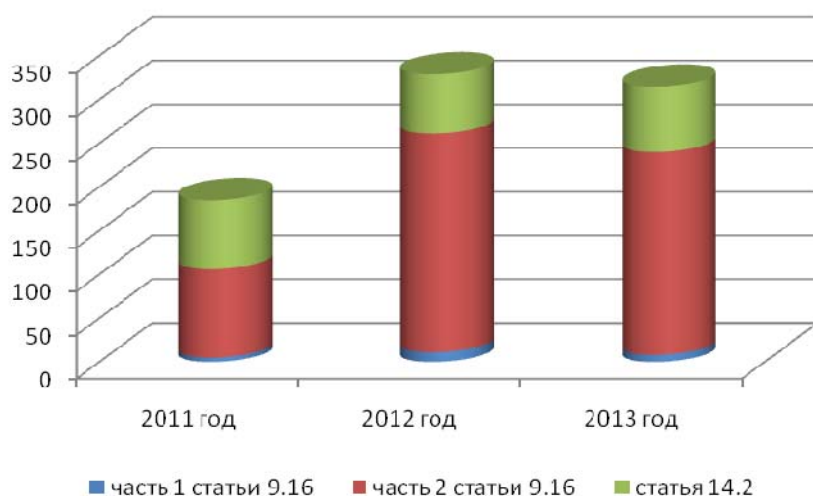
тельства Российской Федерации от 31 декабря 2009 года № 1222, не соответствующих в том числе требованиям приказов Минпромторга России от 7 сентября 2010 года № 768 «Об утверждении Правил включения информации о классе энергетической эффективности товара в техническую документацию, прилагаемую к товару, в его маркировку и нанесения этой информации на его этикетку»; от 7 сентября 2010 года № 769 «О категориях товаров, которые должны содержать информацию о классе их энергетической эффективности в технической документации, прилагаемой к этим товарам, маркировке и на этикетках, а также о характеристиках товаров с указанием категорий товаров, на которые в соответствии с требованиями Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации не распространяются требования о включении информации об их энергетической эффективности в техническую документацию, прилагаемую к товарам, маркировку и на этикетку»; от 29 апреля 2010 года № 357 «Об утверждении Правил определения производителями и импортерами класса энергетической эффективности товара и иной информации о его энергетической эффективности».

По фактам нарушений перечисленных выше обязательных требований было вынесено 315 постановлений о привлечении к административной ответственности в виде административного штрафа на сумму 3 368 тыс. руб., в том числе:

– по части 1 статьи 9.16 КоАП РФ (за выпуск производителем или ввоз на территорию Российской Федерации импортером товара без включения информации о классе его энергетической эффективности, иной обязательной информации об энергетической эффективности в техническую документацию, прилагаемую к товару, в его маркировку, на его этикетку, а равно нарушение установленных правил включения указанной информации) – 8 постановлений на сумму 78 тыс. руб. (в 2012 г. – 11 постановлений, в 2011 г. – 5);

– по части 2 статьи 9.16 КоАП РФ (за реализацию товаров без информации о классе их энергетической эффективности, иной обязательной информации об энергетической эффективности в технической документации, прилагаемой к товарам, в их маркировке, на их этикетках в случае, если наличие такой информации является обязательным) – 232 постановления на сумму 3 013 тыс. руб. (в 2012 г. – 250 постановлений, в 2011 г. – 101);

– по статье 14.2 КоАП РФ (за незаконную продажу товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена законодательством) – 75 постановлений на сумму 277 тыс. руб. (в 2012 г. – 68 постановлений, в 2011 г. – 79) (рис. 3.1.10).



**Рис. 3.1.10.** Структура статей КоАП РФ, примененных за нарушения требований законодательства в области энергосбережения и энергетической эффективности в 2011—2013 годах

### 3.2. Финансовые услуги

Динамичное развитие рынка финансовых услуг, диверсификация финансовых инструментов, появление комплексных финансовых продуктов вызывают все более сложные вопросы у рядовых граждан-потребителей финансовых услуг. Финансовая грамотность населения и эффективная защита прав потребителей в финансовой сфере имеют решающее значение для повышения финансовой безопасности граждан, обеспечения стабильности финансовой системы и формирования в Российской Федерации справедливого, прозрачного и конкурентного рынка финансовых услуг.

За последние годы в рамках организационной структуры Роспотребнадзора создана комплексная система управления, обеспечивающая непосредственно защиту прав потребителей финансовых услуг, а также консультирование, информирование и просвещение граждан по различным аспектам финансовых услуг и соответствующих потребительских прав. Следует отметить, что наряду с Роспотребнадзором, его территориальными органами и подведомственными организациями активное участие в защите прав потребителей финансовых услуг и соответствующей информационно-просветительской работе принимают другие государственные органы на федеральном и региональном уровнях, органы местного самоуправления и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и общественные объединения потребителей.

#### *Ключевые компоненты защиты прав потребителей финансовых услуг*

Современный финансовый рынок характеризуется многообразием и комплексным характером услуг, предоставляемых финансовыми организациями потребителям. Наряду с наиболее распространенными банковскими услугами – переводом денежных средств, кредитами и депозитами – на рынке расширяется оказание потребителям финансовых услуг, предоставляемых некредитными финансовыми организациями, среди которых:

- профессиональные участники рынка ценных бумаг;
- управляющие компании инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда;
- акционерные инвестиционные фонды;
- субъекты страхового дела;
- негосударственные пенсионные фонды;
- микрофинансовые организации;
- кредитные потребительские кооперативы;
- жилищные накопительные кооперативы;
- сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы.

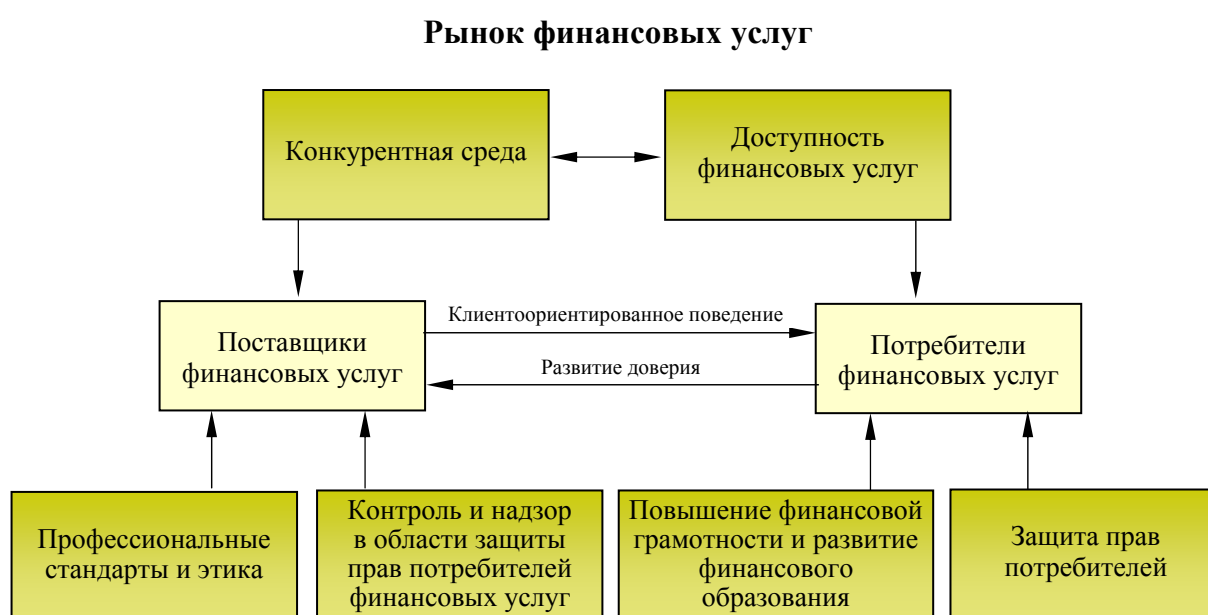
Не все из перечисленных услуг подпадают под действие законодательства Российской Федерации о защите прав потребителей. Следует отметить, что под действие указанного законодательства в настоящее время не подпадают соответствующие услуги на рынке валютных операций, ценных бумаг, операций по результатам деятельности паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов. В этой связи для целей настоящего раздела финансовые услуги определяются как услуги, оказываемые гражданам в связи с предоставлением, привлечением и (или) размещением денежных средств и их эквивалентов, выступающих в качестве самостоятельных объектов гражданских прав<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2012 года № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» под финансовой услугой понимается услуга, оказываемая «физическому лицу в связи с предоставлением, привлечением и (или) размещением денежных средств и их эквивалентов, выступающих в качестве самостоятельных объектов гражданских прав (предоставление кредитов (займов), открытие и ведение текущих и иных банковских счетов, привлечение банковских вкладов (депозитов), обслуживание банковских карт, ломбардные операции и т. п.)».

Для эффективного, устойчивого и справедливого функционирования рынка розничных финансовых услуг необходимо наличие следующих взаимосвязанных компонентов:

- профессиональные стандарты и деловая этика финансовых институтов;
- конкурентная среда;
- доступность финансовых услуг;
- контроль и надзор со стороны регуляторов финансового рынка;
- защита прав потребителей финансовых услуг;
- финансовая грамотность населения.

Финансовый рынок является устойчивым, когда взаимное влияние поставщиков и потребителей финансовых услуг является уравновешенным. Взаимосвязь между указанными выше компонентами, оказывающими основное влияние на защиту прав потребителей финансовых услуг, представлена на рис. 3.2.1.



**Рис. 3.2.1.** Основные компоненты рынка розничных финансовых услуг

Одним из важных компонентов функционирования финансового рынка является конкурентная среда, под которой понимаются нормативные правовые и институциональные условия развития конкуренции – соперничества хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия<sup>40</sup>.

Другим важным компонентом функционирования финансового рынка считается доступность финансовых услуг – понятие, которое вошло в российскую политику и практику в последние годы. В соответствии с международными представлениями доступность финансовых услуг тесно связана с прозрачностью их предоставления и раскрытием информации по трем основным параметрам: содержание раскрываемой информации на уровне потребителя, методы раскрытия информации на уровне потребителя, публичное раскрытие информации<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Пункт 7 статьи 4 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

<sup>41</sup> [http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Designing-Disclosure-Regimes-for-Responsible-Financial-Inclusion-Mar-2012-Russian\\_0.pdf](http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Designing-Disclosure-Regimes-for-Responsible-Financial-Inclusion-Mar-2012-Russian_0.pdf).

Понятия «стандарт профессии» или «профессиональный стандарт» часто применяются к документам, в которых дается описание квалификационных требований к некоторой профессии или профессиям некоторой профессиональной сферы (такие документы также называют квалификационными справочниками или справочниками квалификационных характеристик). Типичным примером такого профессионального стандарта может служить проект «Разработка и внедрение профессиональных стандартов по банковскому делу», направленный на решение основных проблем кадровой политики банка, разработанного Ассоциацией российских банков и Московской финансово-промышленной академией<sup>42</sup>.

Ключевыми компонентами функционирования финансового рынка в Российской Федерации является федеральный государственный надзор за соблюдением законодательства в области защиты прав потребителей финансовых услуг и повышение финансовой грамотности и развитие финансового образования.

В международной практике финансовая грамотность определяется как способность физических лиц управлять своими финансами и принимать эффективные краткосрочные и долгосрочные финансовые решения, тесно связанные с финансовым образованием. Финансовое образование определяется Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) как «процесс, в результате которого индивиды улучшают свои знания о финансовых продуктах и концепциях и за счет информации, инструктажа и/или объективных рекомендаций вырабатывают навыки и укрепляют доверие, чтобы понимать (финансовые) риски и иметь возможность делать информированный выбор, узнать о том, куда обращаться за помощью, а также уметь предпринимать другие эффективные действия, чтобы улучшить свое финансовое благосостояние и обеспечить защиту своих интересов»<sup>43</sup>.

Основополагающим компонентом функционирования финансового рынка является защита прав потребителей финансовых услуг, под которой для целей настоящего раздела понимается комплекс мер, реализуемых и направленных на регулирование общественных отношений, возникающих между потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями и включающих в себя установление конкретных прав потребителей, механизм защиты возможных нарушений прав и ответственность за нарушение прав потребителей.

### ***Полномочия и взаимодействие в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг***

Согласно пункту 1 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей» федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, в том числе в финансовой сфере, осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Функции такого органа выполняет Роспотребнадзор, который находится в непосредственном подчинении Правительства Российской Федерации.

Наряду с Роспотребнадзором полномочиями в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг наделены федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, Центральный банк Российской Федерации, общественные объединения и иные организации. Полномочия в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг обобщены в табл. 3.2.1.

<sup>42</sup> <http://www.arb.ru/site/docs/docs.php?doc=513>.

<sup>43</sup> Зеленцова А.В., Блискавка Е.А., Демидов Д.Н. Повышение финансовой грамотности населения: международный опыт и российская практика // [http://www.finansy.ru/st/post\\_1337760050.html](http://www.finansy.ru/st/post_1337760050.html).

**Полномочия в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг**

Орган/организация	Полномочия
Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)	Надзор в сфере защиты прав потребителей, выработка и реализация государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере защиты прав потребителей
Центральный банк Российской Федерации (Банк России)	С 1 сентября 2013 года – единый регулятор на финансовых рынках, обеспечивающий стабильность и развитие национальной платежной системы и финансового рынка Российской Федерации, а также защиту интересов вкладчиков и кредиторов
Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России)	Выработка государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере страховой, банковской, микрофинансовой деятельности, кредитной кооперации, финансовых рынков, государственного регулирования деятельности негосударственных пенсионных фондов, управляющих компаний
Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации (ФАС России)	Антимонопольное регулирование и защита конкуренции в финансовой сфере, а также государственный надзор за соблюдением законодательства о рекламе
Федеральная налоговая служба Российской Федерации (ФНС России)	Контроль и надзор над соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядком и условиями ее регистрации и применения
Государственные органы исполнительной власти в субъектах Российской Федерации и органы местного самоуправления	Рассмотрение жалоб и консультирование потребителей, предъявление исков в суды
Суды	Вынесение решений по искам о защите прав потребителей (документ пресекательного действия)
Общественные объединения потребителей	Общественный контроль

В 2013 году произошли значительные структурные преобразования в организационном механизме надзора и регулирования финансового рынка.

С 1 сентября 2013 года функции Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР) были переданы Банку России, в структуре которого была создана Служба по финансовым рынкам<sup>44</sup>. Основными задачами Службы Банка России по финансовым рынкам стали участие в развитии и обеспечении стабильности финансового рынка Российской Федерации; регулирование, контроль и надзор за некредитными финансовыми организациями, а также защита прав и законных интересов застрахованных лиц, в том числе и по обязательному пенсионному страхованию, вкладчиков и участников негосударственного пенсионного фонда по негосударственному пенсионному обеспечению.

Кроме того, в 2013 году в части защиты прав потребителей финансовых услуг было внесено значимое изменение в Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке России (Банке России)», в соответствии с которым «целями регулирования, контроля и надзора Банка России за некредитными финансовыми организациями являются защита прав и законных интересов потребителей финансовых услуг (за исключением потребителей банковских услуг)».

<sup>44</sup> Решение Совета директоров Банка России от 8 августа 2013 года.

С 3 марта 2014 года Служба Банка России по финансовым рынкам была полностью интегрирована в структуру центрального аппарата Банка России. При этом было создано девять новых подразделений, в том числе Служба по защите прав потребителей финансовых услуг и миноритарных акционеров.

Таким образом, в результате создания единого мегарегулятора на финансовых рынках в лице Банка России усиливается не только пруденциальный надзор на всех сегментах финансового рынка, но и значительно усиливаются государственные гарантии защиты прав потребителей финансовых услуг.

Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей осуществляется Роспотребнадзором на всем потребительском рынке России во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти и соответствующими организациями. Роспотребнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через территориальные органы. Кроме того, в системе Роспотребнадзора действует сеть подведомственных организаций, которая включает федеральные бюджетные учреждения здравоохранения (ФБУЗ) в субъектах Российской Федерации под общим наименованием «Центр гигиены и эпидемиологии», при которых образованы консультационные центры и пункты информирования и консультирования граждан по вопросам защиты прав потребителей, в том числе потребителей финансовых услуг<sup>45</sup>.

Банковский и другой надзор, осуществляемый Банком России независимо от других федеральных органов государственной власти, имеют узкоспециальное назначение. При этом прямой контроль за соблюдением принятых законных обязательств хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на финансовом рынке как части потребительского рынка, возложен на Банк России как мегарегулятор на финансовом рынке, а контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей возложен на Роспотребнадзор как меганadzорный орган на потребительском рынке.

Одновременно наличие у Роспотребнадзора территориальных органов во всех субъектах Российской Федерации, а также прямо предусмотренная возможность осуществлять деятельность в рамках своей компетенции во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями, позволяют Роспотребнадзору формировать и реализовывать системную государственную политику в сфере защиты прав потребителей.

Таким образом, реализуя свои полномочия в установленной сфере деятельности, Роспотребнадзор и Банк России должны дополнять друг друга и обеспечивать эффективную правовую защиту граждан – потребителей финансовых услуг.

Минфин России осуществляет принятие нормативных актов в сфере регулирования финансовых рынков совместно с Банком России. Указанная деятельность непосредственно не направлена на защиту прав потребителей, однако создание нормативной правовой базы является важным аспектом соблюдения прав потребителей.

Минфин России и Роспотребнадзор осуществляют совместную работу по реализации Проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации».

В рамках данного проекта с 2013 года Роспотребнадзор готовит публичный доклад «О состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере» при поддержке ООО «Финансовые и бухгалтерские консультанты (ФБК)». Этот публичный доклад по вопросам защиты прав потребителей в финансовой сфере в России служит дополнительным информационно-аналитическим материалом для ежегодного государственного

---

<sup>45</sup> Более подробно см. раздел «Развитие системы информирования и консультирования».

доклада Роспотребнадзора и конкретизирует законодательные и практические аспекты реализации основополагающих прав потребителей применительно к финансовой сфере.

Подготовленный в 2013 году доклад «О состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере»<sup>46</sup> стал первым подобным изданием в истории Российской Федерации, представил систематизированную аналитическую информацию по результатам деятельности по защите прав потребителей финансовых услуг по итогам 2012 года и в результате профессионального обсуждения получил в целом положительную оценку.

На ФАС России возложены функции по обработке жалоб потребителей на ущемление их прав в связи с недобросовестной рекламой в сфере финансовых услуг. В компетенцию ФАС России также входит проведение проверок и подача исков в суд. Кроме того, ФАС России участвует в разработке нормативных актов, касающихся рекламы финансовых услуг. ФАС России проводит масштабные проверки поставщиков финансовых услуг в сфере нарушения антимонопольного законодательства и законодательства о рекламе, то есть формально, вне сферы защиты прав потребителей таких услуг.

Взаимодействие ФАС России, Роспотребнадзора и Банка России направлено, в частности, на совершенствование нормативной правовой базы в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг. Так, ФАС России регулярно вносит предложения по изменению законодательства в сфере регулирования финансовых рынков, касающиеся установления верхней и нижней границ тарифов на финансовые услуги, введения стандартов оказания таких услуг и иных вопросов.

ФНС России осуществляет контроль и надзор над соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядком и условиями ее регистрации и применения, в том числе устанавливает перечни контрольно-кассовой техники, которую вправе применять платежные агенты (субагенты) при осуществлении деятельности по приему платежей физических лиц.

Наряду с Роспотребнадзором ФНС России осуществляет защиту прав потребителей финансовых услуг путем проведения контрольно-надзорных мероприятий в связи с деятельностью платежных агентов по приему платежей физических лиц, а также при проверке соблюдения правил применения контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов или расчетов с использованием платежных карт.

Таким образом, в Российской Федерации сложилась система взаимодействия органов и организаций, позволяющая эффективно осуществлять защиту прав потребителей на рынке финансовых услуг, которая получила дальнейшее развитие в 2013 году (прилож. 13).

### ***Нормативное правовое регулирование защиты прав потребителей в финансовой сфере***

Рынок финансовых услуг представляет собой динамично развивающуюся сферу национальной экономики. Это обстоятельство во многом определяет высокую степень динамичности развития нормативной базы защиты прав потребителей финансовых услуг. Меняются и законодательные нормы защиты потребителей, меняются и условия предоставления им услуг, и законодательные требования к этим услугам<sup>47</sup>.

В 2013 году Роспотребнадзор уделял повышенное внимание вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг в рамках осуществляемой законотворческой деятельности, что нашло отражение в принимаемых распорядительных документах и нормативных правовых актах. В их числе, в частности, распоряжение Правительства Рос-

<sup>46</sup> [http://rosпотребнадзор.ru/deyatelnost/zpp/sng/public/?ELEMENT\\_ID=910](http://rosпотребнадзор.ru/deyatelnost/zpp/sng/public/?ELEMENT_ID=910).

<sup>47</sup> См. раздел «Общий анализ изменений в правовом регулировании отношений, связанных с реализацией прав потребителей, гарантированных Законом «О защите прав потребителей».



сийской Федерации от 19 июня 2013 года № 1012-р об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации», распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 года № 1293-р «Об утверждении Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года», перечень поручений Президента Российской Федерации от 24 июля 2013 года № Пр-1707 по итогам совещания по вопросу повышения доступности банковского кредитования и др.

Следует отметить, что в 2013 году Роспотребнадзор активно участвовал в согласовании проектов законодательных и нормативных правовых актов, имеющих отношение к защите прав потребителей финансовых услуг, но его позиция учитывалась не всегда и не в полной мере. Актуальным остается создание правовых условий для наиболее полного учета предложений и замечаний уполномоченного государственного органа по надзору в сфере защиты прав потребителей при обсуждении соответствующих проектов федеральных законов.

Несмотря на очевидные достигнутые положительные изменения, сложившаяся система нормативных правовых актов, в которой работает Роспотребнадзор по защите прав потребителей, еще не в полной мере обеспечивает правовое регулирование в сфере защиты прав потребителей и недостаточно учитывает актуальные вопросы защиты прав потребителей финансовых услуг в соответствии с международным контекстом.

В нормативных правовых актах специально не выделяются вопросы защиты прав потребителей финансовых услуг, которые рассматриваются в общем контексте защиты прав потребителей. Отсутствует системный механизм актуализации принятых нормативных правовых актов в сфере защиты прав потребителей, в том числе потребителей финансовых услуг. В нормативной правовой базе, регулирующей осуществление контроля и надзора, не учитываются специфика и условия совершения нарушений в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг и административного производства в условиях роста количества жалоб граждан и выявленных нарушений.

Для дальнейшего развития защиты прав потребителей интерес представляют тенденции и изменения в нормативном регулировании участников российского финансового рынка за прошедший 2013 год.

### ***Регулирование банковской деятельности***

Банковскую деятельность в Российской Федерации регулирует целый ряд законов. Основными из них являются ГК РФ и Федеральный Закон от 2 декабря 1990 года № 395-1 «О банках и банковской деятельности»<sup>48</sup>, Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке России (Банке России)», Федеральный закон от 23 декабря 2003 года № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», Федеральный закон от 29 июля 2004 года № 96-ФЗ «О выплатах Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», Федеральный закон от 25 февраля 1999 года № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» и многие другие.

В 2013 году принципиальные изменения были введены Федеральным законом от 23 июля 2013 года № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков». Теперь целями Банка России, помимо защиты и обеспечения устойчивости рубля, развития и укрепления банковской системы Российской Федерации, обеспечения ста-

---

<sup>48</sup> Далее – Закон № 395-1.

бильности и развития национальной платежной системы, стали еще и развитие финансового рынка Российской Федерации, а также обеспечение стабильности финансового рынка Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2013 года № 375-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» регулятивный контроль Банка России был распространен еще на 17 видов деятельности не-кредитных финансовых организаций, включая ломбарды (вступает в силу с 22 июня 2014 года).

Прошедший год ознаменовался внесением серьезных изменений в собственно регулятивную политику Банка России, обеспокоенного высокими темпами роста объема розничных кредитов физическим лицам. В рамках этой политики были увеличены нормы резервирования под необеспеченные кредиты и повышены коэффициенты риска при расчете достаточности капитала. Так, в течение прошедшего года двенадцатью федеральными законами в Закон № 395-1 было внесено значительное количество изменений и уточнений, суть которых сводится к ужесточению контроля со стороны государства за деятельностью финансовых организаций.

Несмотря на активное «внимание» надзорных и регулятивных органов к деятельности кредитных организаций на протяжении длительного времени (усиление надзора со стороны Роспотребнадзора началось с 2007 года), по-прежнему актуальными для защиты прав потребителей банковских услуг остаются проблемы, связанные с нарушением установленных в Российской Федерации запретительных норм (запретов):

- пакетирования различных финансовых услуг (пункт 2 статьи 16 Закона «О защите прав потребителей»);
- взимания комиссии за предоставление кредита (пункт 2 статьи 5 Закона № 395-1);
- на взыскание банком неустойки за досрочное погашение кредита (статьи 315, 810 ГК РФ);
- включения банком в договор положений, дающих банку право одностороннего изменения условий кредитного договора (статья 450 ГК РФ);
- навязывания клиенту дополнительных платных услуг без согласия клиента в форме взимания платежей за обслуживание «ссудного счета», открываемого заемщику в рамках исполнения кредитного договора (статья 845 ГК РФ, статья 30 Закона № 395-1);
- на включение в договор условий, нарушающих право потребителя выбрать суд (пункт 2 статьи 17 Закона «О защите прав потребителей»);
- на передачу взыскания просроченной задолженности «коллекторским агентствам» без согласия должника (статьи 338, 384, 388 ГК РФ, статья 26 Закона № 395-1, пункт 51 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2012 года № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей»).

Следует особо отметить, что 22 мая 2013 года Президиум Верховного Суда Российской Федерации подготовил Обзор судебной практики по гражданским делам, связанным с разрешением споров об исполнении кредитных обязательств<sup>49</sup>, в котором принципиальное значение имели следующие разъяснения:

- споры, возникающие из кредитных отношений с участием физических лиц, подведомственны судам общей юрисдикции;
- сроки исковой давности при возникновении спора о признании отдельного условия кредитного договора недействительным следует исчислять со дня, когда заемщик начал исполнение этой части сделки. Так, если возник вопрос о признании недействительными условий кредитного договора, предусматривающего уплату комиссии за от-

<sup>49</sup> Более подробно см. раздел «Судебная защита прав потребителей».

крытие и ведение ссудного счета, сроки исковой давности следует считать со дня уплаты спорного платежа;

– в качестве дополнительного способа обеспечения исполнения кредитного обязательства допускается только добровольное страхование заемщиком риска своей ответственности. Тем не менее условие кредитного договора, предусматривающее необходимость страхования жизни и здоровья заемщика, является действительным, если заемщик добровольно соглашается на такое страхование, имеет возможность отказаться от страхования жизни и здоровья и получить кредит на иных, но не дискриминационных условиях;

– уточнены основания для досрочного расторжения кредитного договора, нарушающие и не нарушающие права потребителя.

### *Регулирование страховой деятельности*

Основными законами, регулирующими услуги страхования, являются: ГК РФ (глава 48), Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 года № 4015-1 «Об организации страхового дела»<sup>50</sup>, Федеральный закон от 25 апреля 2002 года № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», Федеральный закон от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», Федеральный закон от 14 июня 2012 года № 67-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном» и другие.

Большой пакет изменений в основной закон в сфере страховой деятельности внесен Федеральным законом от 23 июля 2013 года № 234-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации»<sup>51</sup>.

Согласно пояснительной записке к законопроекту, вносимые изменения основываются на положениях Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 года № 1293-р<sup>52</sup>, и способствуют совершенствованию механизмов защиты прав потребителей страховых услуг, повышению ответственности субъектов страхового дела, прозрачности их деятельности.

В сфере защиты прав потребителей основные изменения связаны с внесенными дополнительными требованиями к деятельности страховых агентов и страховых брокеров, в частности установлены их общие права, обязанности и ответственность.

В частности, статья 8 Закона № 234-ФЗ закрепляет норму, что «страховщик обязан исполнять договоры страхования, заключенные от имени и (или) в интересах страховщика страховыми агентами, страховыми брокерами, независимо от способов, сроков реализации страховых полисов и даты поступления страховщику страховой премии (страховых взносов), уплаченной страхователем страховому агенту, страховому брокеру», – то есть приоритетное положение в отношении потребителя, страховщика и страхового агента (брокера) занимают застрахованные лица (потребители).

Кроме того, для потребителей будет открыта информация о системе договоров между страховщиками и страховыми брокерами (агентами) путем публикации на сайте

<sup>50</sup> Далее – Закон № 4015-1.

<sup>51</sup> Далее – Закон № 234-ФЗ.

<sup>52</sup> Представляется важным сам факт включения в Стратегию развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 года № 1293-р, положений о необходимости усиления защиты прав потребителей страховых услуг.

страховой компании соответствующего реестра. Также Законом № 234-ФЗ ужесточены правила лицензирования в сфере страхового дела.

Особо следует подчеркнуть значимую для регулирования и развития рынка страховых услуг передачу с 1 сентября 2013 года надзорных функций за деятельностью субъектов страхового рынка от Федеральной службы по финансовым рынкам к Центральному Банку Российской Федерации. В этой связи с 21 января 2014 года вступил в силу целый пакет изменений и дополнений страхового законодательства.

Перечень некоторых изменений, прямо или косвенно направленных на улучшение защиты прав потребителей страховых услуг:

– уточнены основные понятия, применяемые в законодательстве Российской Федерации о страховании (объекты страхования, страховщики, страховые агенты и страховые брокеры, сострахование, перестрахование и его виды). При этом медицинское страхование теперь не является личным страхованием, оно отнесено к имущественному страхованию;

– введены новые понятия, широко используемые на практике, однако не раскрывавшиеся в законодательстве Российской Федерации о страховании (франшиза, тантьема);

– уточнен порядок выдачи лицензий на право осуществления страхования, перестрахования, взаимного страхования, деятельности в качестве страхового брокера, а также перечень необходимых документов для их получения;

– уточнены основания для отказа соискателю лицензии в выдаче лицензии;

– уточнен порядок ведения реестра страховщиков. В него должны быть включены не только сведения о наименовании, месте нахождения, руководителе, участниках (акционерах), о лицензии, видах страхования, адресе официального Интернет-сайта страховщика, но также информация о месте нахождения филиалов и представительств страховой организации и (если такие факты имели место быть) о принятии решения о приостановлении, возобновлении действия лицензии либо об отзыве (аннулировании) лицензии;

– введено требование к раскрытию информации о деятельности страховщика в целях доведения ее до потребителей страховых услуг и лиц, имеющих намерение заключить договор страхования, при этом страховщик должен иметь собственный сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на котором должна быть размещена следующая информация:

○ полное наименование, адрес (место нахождения), номера телефонов, режим работы страховщика, его филиалов и представительств;

○ сведения о руководителях, акционерах (участниках, членах) страховщика;

○ сведения о правоустанавливающих документах, включая сведения об основном государственном регистрационном номере, идентификационном номере налогоплательщика, регистрационном номере в едином государственном реестре субъектов страхового дела, а также сведения о лицензии страховщика и сроке ее действия;

○ перечень осуществляемых видов страхования;

○ правила страхования и страховые тарифы;

○ годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность страховщика и подтверждающее ее достоверность аудиторское заключение за три предыдущих отчетных года;

○ годовая консолидированная финансовая отчетность и подтверждающее ее достоверность аудиторское заключение за три предыдущих отчетных года;

○ присвоенные страховщику рейтинговыми агентствами рейтинги (в случае присвоения);

○ сведения о деятельности страховщика, об опыте его работы по видам страхования;

- сведения об участии в профессиональных объединениях, союзах, ассоциациях страховщиков;
- иная информация, необходимость опубликования которой предусмотрена законодательством Российской Федерации или вытекает из обычаев делового оборота;
  - введено положение, в соответствии с которым страховщик обязан иметь собственный Интернет-сайт, на котором должна размещаться установленная этой нормой информация;
  - введены требования к правилам страхования, которые (за исключением правил страхования, принимаемых в рамках международных систем страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, к которым присоединилась Российская Федерация) также должны содержать исчерпывающий перечень сведений и документов, необходимых для заключения договоров страхования, оценки страховых рисков, определения размера убытков или ущерба, и, кроме того, сроки и порядок принятия решения об осуществлении страховой выплаты, а для договоров страхования жизни также порядок расчета выкупной суммы и начисления инвестиционного дохода, если договор предусматривает участие страхователя или иного лица, в пользу которого заключен договор страхования жизни, в инвестиционном доходе страховщика. Данное положение поможет избавить потребителя от необоснованных требований документов при заключении договора и урегулировании убытков, а также необоснованных отказов в страховых выплатах;
  - уточнен порядок определения страховой суммы, страховой выплаты, страхового тарифа. В частности, условиями страхования имущества и (или) гражданской ответственности в пределах страховой суммы может предусматриваться замена страховой выплаты (страхового возмещения) предоставлением имущества, аналогичного утраченному имуществу, а в случае повреждения имущества, не повлекшего его утраты, – организацией и (или) оплатой страховщиком в счет страхового возмещения ремонта поврежденного имущества;
  - введено положение о том, что страховщики не вправе отказать в страховой выплате по основаниям, не предусмотренным федеральным законом или договором страхования. Зачастую страховщики, перечисляя в одном пункте правил страхования, являющихся неотъемлемой частью договора добровольного страхования имущества, конкретные страховые случаи, в другом пункте указывают исключения, не относящиеся к страховым случаям события, произошедшие в связи с какими-либо действиями страхователя, тем самым фактически расширяют перечень законных оснований освобождения от выплаты страхового возмещения;
  - Банк России наделен правом определять в своих нормативных актах минимальные (стандартные) требования к условиям и порядку осуществления отдельных видов добровольного страхования;
  - установлен порядок осуществления деятельности страховых агентов и страховых брокеров, квалификационные требования к этим лицам, их обязанности, процедура осуществления контроля за деятельностью страховых агентов и страховых брокеров, а также определены предельный размер вознаграждения, выплачиваемого страховому агенту или страховому брокеру, и финансовые гарантии исполнения страховыми брокерами своих обязательств;
  - уточнены требования к условиям обеспечения финансовой устойчивости страховщиков, порядку формирования и инвестирования ими страховых резервов, а также устанавливается порядок учёта и хранения ценных бумаг, принимаемых для покрытия страховых резервов и собственных средств (капитала) страховщика;
  - установлена процедура передачи страховщиками страхового портфеля (случаи, основания передачи, требования к договору передачи портфеля, порядок уведомления о

намерении передать портфель, обязанности страховщиков, передающих и принимающих страховой портфель);

– установлен порядок организации системы внутреннего контроля и внутреннего аудита, описывается процедура обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности страховщика, при этом страховщики должны вести обособленный учет расходов по видам обязательного страхования в порядке, установленном органом страхового надзора;

– уточнены квалификационные требования к руководителям субъекта страхового дела, главным бухгалтерам, внутренним аудиторам (руководителям службы внутреннего аудита);

– уточнены случаи нарушения законодательства Российской Федерации о страховании, при выявлении которых органом страхового надзора принимается решение об отзыве у субъекта страхового дела лицензии или выдётся предписание об устранении нарушения.

С 1 января 2013 года в действие введена новая система АИС ОСАГО<sup>53</sup> – автоматизированная информационная система обязательного страхования (оператор АИС ОСАГО – Российский Союз Автостраховщиков). Данная система оптимизирует порядок определения коэффициента страховых тарифов (КБМ – коэффициент Бонус-Малус), который определяется количеством выплат при наступлении страховых случаев, произошедших в период действия предыдущих договоров ОСАГО.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации 27 июня 2013 года принял значимое для улучшения защиты прав потребителей страховых услуг постановление от 27 июня 2013 года № 20 «О применении судами законодательства о добровольном страховании имущества граждан». К его ключевым положениям следует отнести<sup>54</sup>:

– допускается применение статьи 16 Закона «О защите прав потребителей» к договору страхования – страхователь (выгодоприобретатель), являющийся потребителем, приобретает дополнительную возможность оспаривания условий договора страхования, если они ущемляют его права;

– при наступлении страхового случая страхователь обязан лишь уведомить страховщика о наступлении этого случая – предоставлять одновременно с этим необходимые по договору страхования документы необязательно;

– при угоне транспортного средства оставление в нем по неосторожности регистрационных документов, комплектов ключей, диагностической карты не освобождает страховщика от выплаты страхового возмещения;

– не должно учитываться такое условие договора страхования об освобождении страховщика от выплаты страхового возмещения, как «отсутствие в страховом полисе указания на лицо, допущенное к управлению автомобилем, которое управляло им в момент ДТП»;

– утрата товарной стоимости транспортного средства относится к реальному ущербу и подлежит возмещению страхователю;

– при возникновении спора между страховщиком и страхователем о размере страхового возмещения, обеспечивающего исполнение обязательства по кредитному договору и подлежащего выплате в пользу выгодоприобретателя (банка), убытки, причиненные страхователю, подлежат возмещению в полном объеме в соответствии с условиями договора;

<sup>53</sup> См. Федеральный закон от 25 апреля 2002 года № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств».

<sup>54</sup> КонсультантПлюс: Правовые новости. Специальный выпуск. Комментарий к ключевым разъяснениям постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 20 «О применении судами законодательства о добровольном страховании имущества граждан».

– двухгодичный срок исковой давности по спорам, вытекающим из правоотношений по имущественному страхованию (статья 966 ГК РФ), должен исчисляться с момента, когда страхователь узнал или должен был узнать об отказе страховщика в выплате страхового возмещения или о выплате его страховщиком не в полном объеме, а также с момента истечения срока выплаты страхового возмещения, предусмотренного законом или договором;

– заключение договора страхования от имени страховщика страховым агентом или иным лицом, превысившими полномочия, указанные в доверенности, выданной страховщиком, не является основанием для освобождения страховщика от выплаты страхового возмещения, если данный договор в установленном порядке не признан недействительным (статья 166 ГК РФ).

– судам разрешено снижать размер санкций к страховщикам (применение статьи 333 ГК РФ возможно лишь в исключительных случаях, когда подлежащий уплате штраф явно несоразмерен последствиям нарушенного обязательства, по заявлению ответчика с указанием мотивов, по которым суд полагает, что уменьшение размера штрафа является допустимым, практика снижения размера санкций находит широкое распространение, что не способствует добросовестному поведению страховых компаний при осуществлении деятельности)<sup>55</sup>.

Несмотря на прогрессивные изменения, российское законодательство в сфере защиты прав страхователей еще содержит ряд недостатков, в том числе:

– отсутствие типовых (единых, стандартных) правил страхования по добровольным видам страхования;

– отсутствие четкого законодательного механизма пресечения практики навязывания страховых услуг (с учетом того обстоятельства, что страхование признается одним из допустимых способов обеспечения исполнения обязательств, глава 23 ГК РФ);

– неурегулированность фактического участия кредитных организаций в страховой деятельности, в том числе в качестве страховых агентов;

– введение выбора формы страхового возмещения (деньги или ремонт) на усмотрение потребителя страховых услуг<sup>56</sup>;

– отсутствие четкого понятия «надлежащего уведомления» об аннулировании и отказе в возобновлении договора;

– недобросовестные действия страховщиков, направленные на уклонение от взятых гарантийных обязательств;

– отказы страховщиков от заключения договоров ОСАГО без должных оснований (в частности, со ссылкой на якобы отсутствие бланков полисов);

– отсутствие законодательной защиты прав страхователей и застрахованных по добровольным видам страхования в случае несостоятельности страховщика;

– необходимость введения срока для обдумывания («периода охлаждения») для отдельных видов договоров с потребителями.

<sup>55</sup> Следует отметить, что данное положение содержит определенные риски для потребителей страховых услуг, так как ранее страхователь, чьи права были нарушены страховщиком необоснованным отказом в страховой выплате или занижением суммы выплат, заведомо мог рассчитывать на вполне определенную сумму штрафа.

<sup>56</sup> Страховые услуги являются разновидностью финансовых услуг и в этой связи подразумевают исключительно денежные выплаты. Вместе с тем страховое законодательство не запрещает и даже допускает иные формы исполнения обязательств страховщика по договору (полису). В частности, в сфере автострахования существует устоявшаяся практика фактической замены денежного возмещения восстановительным ремонтом транспортного средства. Данное обстоятельство нашло отражение в пункте 42 постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 20 «О применении судами законодательства о добровольном страховании имущества граждан».

### ***Регулирование деятельности микрофинансовых организаций***

В 2010 году в Российской Федерации был принят Федеральный закон от 2 июля 2010 года № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»<sup>57</sup>. Данный закон определяет порядок создания, деятельности и реорганизации микрофинансовых организаций, порядок и условия предоставления ими микрозаймов, а также определяет права и обязанности соответствующего федерального органа исполнительной власти по контролю в сфере микрофинансирования.

Микрофинансовая организация в Законе № 151-ФЗ определяется как юридическое лицо, зарегистрированное в форме фонда, автономной некоммерческой организации, учреждения (за исключением бюджетного учреждения), некоммерческого партнерства, хозяйственного общества или товарищества, осуществляющее микрофинансовую деятельность и внесенное в Государственный реестр микрофинансовых организаций. Закон вводит ряд ограничений на деятельность микрофинансовых организаций. Среди таких ограничений – запрет привлекать средства в виде займов от посторонних физических лиц и установление минимальной суммы займа от участников организации в размере 1,5 млн руб., а также установление максимальной суммы выдаваемого займа в размере 1 млн руб.

Право на осуществление микрофинансовой деятельности в соответствии со статьей 3 Закона № 151-ФЗ имеют как микрофинансовые организации, созданные и осуществляющие свою деятельность в соответствии с данным законом, так и кредитные организации, кредитные кооперативы, ломбарды, жилищные накопительные кооперативы и другие юридические лица: они осуществляют микрофинансовую деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации, регулирующим деятельность таких юридических лиц.

В частности, Закон № 151-ФЗ определяет особенности правового положения микрофинансовых организаций (МФО), Федеральный закон от 18 июля 2009 года № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» – кредитных потребительских кооперативов (КПК) (данный закон не распространяется на сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы), Федеральный закон от 8 декабря 1995 года № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» – сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов (СКПК).

К 2014 году в целом сложилась система нормативных правовых актов на уровне законов, подзаконных актов и стандартов саморегулируемых организаций, закрепляющих основы взаимодействия КПК и МФО, с одной стороны, и потребителей их услуг, с другой, а также систему гарантий реализации прав клиентов МФО.

С 1 сентября 2013 года полномочия по осуществлению регулирования и надзора в отношении микрофинансовых организаций и кредитных кооперативов перешли от Федеральной службы по финансовым рынкам к Службе Банка России по финансовым рынкам, которая с 1 марта 2013 года прекратила свое существование, при этом с 3 марта 2014 года в структуре Банка России были выделены в качестве самостоятельных структур Главное управление рынка микрофинансирования и методологии финансовой доступности и Служба по защите прав потребителей финансовых услуг и миноритарных акционеров, что, как представляется, станет дополнительным фактором, положительно влияющим на защиту прав потребителей услуг микрофинансовых организаций и кредитных кооперативов.

Федеральный закон от 28 июня 2013 года № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям» установил более четкие и жесткие требования к органам управления и учредителям микрофинансовых организаций, а также дополнил

---

<sup>57</sup> Далее – Закон № 151-ФЗ.



нормы, в соответствии с которыми юридическим лицом приобретает (утрачивается) статус микрофинансовой организации путем внесения (исключения) сведений о нем в государственный реестр микрофинансовых организаций.

С 1 июля 2014 года микрофинансовые организации вправе осуществлять профессиональную деятельность по предоставлению потребительских займов в порядке, установленном Федеральным законом от 21 декабря 2013 года № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)»<sup>58</sup>.

Федеральным законом от 21 декабря 2013 года № 375-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (вступает в силу с 22 июня 2014 года) усилен контроль над деятельностью микрофинансовых организаций, в том числе конкретизированы основания исключения из реестра микрофинансовых организаций сведений о юридическом лице, урегулированы вопросы информирования клиентов об исключении организации из реестра, а также уточнены положения о предоставлении микрофинансовой организацией информации о своих заемщиках в бюро кредитных историй. Этим же законом ведена административная ответственность за нарушение законодательства о микрофинансовой деятельности (за незаконное использование словосочетания «микрофинансовая организация» административный штраф для юридических лиц может составить от 100 до 300 тыс. руб., за непредставление для ознакомления правил предоставления микрозаймов – от 50 до 100 тыс. руб., за нарушение нормативов остаточности собственных средств и ликвидности – от 30 до 50 тыс. руб.).

На конец 2013 года посредством принятия перечисленных нормативных правовых актов устранены пробелы законодательства в части регулирования использования наименования «микрофинансовая организация» (запрет наличия в реестре МФО двух организаций с одинаковым наименованием), введения единообразных стандартов раскрытия всеми финансовыми организациями соответствующей информации для потребителей (общих условий договора, публикуемых каждой финансовой организацией для неограниченного круга лиц), введения понятия полной стоимости займа, регулирования предельной стоимости займа и штрафных санкций по договору займа (кредита), установления определенных правил ведения деятельности по взысканию просроченной задолженности и вопросов возврата, в том числе и досрочного, микрозайма. При этом с 1 июля 2014 года каждая микрофинансовая организация, каждый кредитный кооператив, так же как и банки, и ломбарды, должны будут разработать и применять Общие условия выдачи потребительских займов.

### ***Регулирование деятельности кредитных кооперативов***

В 2009 году в России был принят Федеральный закон от 18 июля 2009 года № 190-ФЗ «О кредитной кооперации». Помимо данного закона, деятельность кредитных кооперативов регулируется ГК РФ и Федеральным законом от 8 декабря 1995 года № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации».

Вопрос распространения требований законодательства Российской Федерации о защите прав потребителей на кредитные кооперативы в настоящее время является дискуссионным, поскольку все права и обязанности по соответствующему виду договора (займа) вытекают из факта участия его сторон в деятельности кооператива как юридического лица, то есть по сути представляют собой не потребительские (в смысле положений Закона «О защите прав потребителей»), а членско-организационные отношения.

Общий контроль и надзор за деятельностью кредитных потребительских кооперативов осуществляет Центральный банк Российской Федерации.

<sup>58</sup> См. Федеральный закон от 21 декабря 2013 года № 363-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О потребительском кредите (займе)».

### ***Регулирование деятельности поставщиков платежных услуг***

Расширение и усложнение видов платежных средств в Российской Федерации привели к необходимости их регулирования и введения новых институтов. В 2011 году был принят институционально значимый Федеральный закон от 27 июня 2011 года № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»<sup>59</sup>.

Закон № 161-ФЗ, среди прочего, дает определение национальной платежной системы, устанавливает понятие электронных денежных средств, вводит правовые и организационные основы функционирования национальной платежной системы, определяет порядок оказания платежных услуг, устанавливает требования к организации и функционированию платежных систем, определяет порядок надзора и наблюдения в национальной платежной системе.

Закон № 161-ФЗ усилил защиту прав пользователей электронных средств платежа. В частности, согласно статье 9 Закона № 161-ФЗ в случае списания средств с электронного средства платежа без согласия клиента и последующего уведомления об этом клиентом банка в течение суток (с момента получения подтверждения о списании средств) банк будет обязан возместить ущерб физическому лицу (потребителю финансовой услуги). Данная норма из-за лоббирования со стороны банковского сообщества вступила в силу только с января 2014 года. Таким образом, теперь ответственность за неправомерные действия мошенников изначально перенесена на банки. Вместе с тем считается, что статья 9 Закона № 161-ФЗ сформулирована недостаточно четко и может допускать различные толкования. Согласно этой статье клиент обязан направить уведомление банку незамедлительно после обнаружения факта неправомерного списания средств, но не позднее дня, следующего за днем получения от оператора по переводу денежных средств уведомления о совершенной операции, а как фиксировать момент уведомления, не установлено.

Согласно статье 20 Закона № 161-ФЗ платежная система не может устанавливать минимальный размер оплаты услуг по переводу денежных средств участниками платежной системы и их клиентами, что на практике означает снижение комиссии за пользование банкоматами сторонних банков.

В связи с тем, что в 2013 году законодательное регулирование общественных отношений в сфере национальной платежной системы претерпело существенные изменения, при этом соответствующие нормы вступают в силу только в 2014 году, то их подробный анализ будет дан в следующем ежегодном Докладе.

### ***Регулирование деятельности ломбардов***

В 2013 году в Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 196-ФЗ «О ломбардах» были внесены изменения, в частности, статья 2 дополнена понятием ломбарда и основными требованиями, предъявляемыми к осуществляемой ломбардом деятельности, а также закреплено право ломбардов осуществлять профессиональную деятельность по предоставлению потребительских займов в порядке, установленном Федеральным законом от 21 декабря 2013 года № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)».

Кроме того, Федеральным законом от 21 декабря 2013 года № 375-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлена обязанность ломбардов исполнять предписания Банка России и представлять отчет о своей деятельности; определены новые требования к органам управления и учредителям (участникам) ломбарда, а также введена статья, касающаяся регулирования деятельности и надзора за деятельностью ломбардов<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Далее – Закон № 161-ФЗ.

<sup>60</sup> Вступает в силу с 22 июня 2014 года.

### **Регулирование развития института кредитных историй**

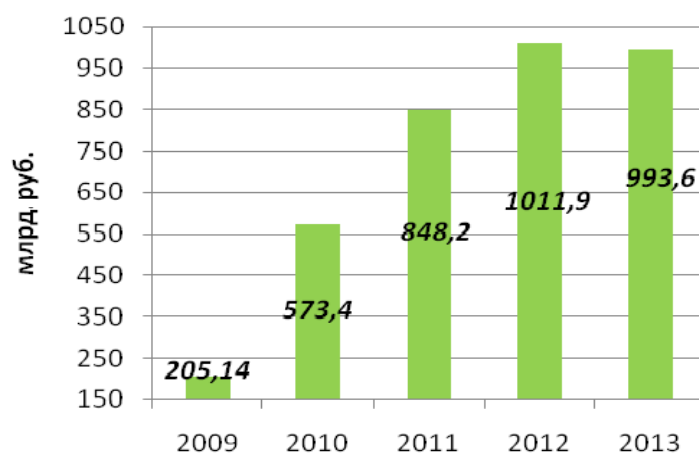
В 2013 году в Федеральный закон от 10 от 30 декабря 2004 года № 218-ФЗ «О кредитных историях» были внесены изменения, закрепляющие полномочия по соответствующему контролю и надзору за Банком России, а также существенные изменения по порядку предоставления информации бюро кредитных историй<sup>61</sup>.

### **Тенденции развития рынка финансовых услуг и оценка рисков для потребителей финансовых услуг**

#### **Изменения на рынке банковских услуг и риски для потребителей**

Согласно «Обзору финансовой стабильности» Банка России, за 2013 год активы российских банков возросли на 16 % (19 % за 2012 г.), а совокупная годовая прибыль банковского сектора впервые за последние 5 лет снизилась и достигла 993,6 млрд руб. (1011,9 млрд руб. за 2012 год) (рис. 3.2.2).

В конце прошедшего года заметной тенденцией стал переток средств физических лиц из мелких банков в крупные государственные. За 2013 год количество учреждений банковской системы увеличилось на 147 единиц и составило 46 598 учреждений, в том числе 439 учреждений Банка России, 923 кредитные организации, 2 005 филиалов кредитных организаций и 43 231 внутреннее структурное подразделение кредитных организаций (дополнительные офисы, кредитно-кассовые и операционные офисы кредитных организаций /филиалов/, операционные кассы вне кассового узла кредитных организаций /филиалов/). При этом показатель количества учреждений банков в расчете на 1 млн жителей за 2013 год остался неизменным и составил 325 учреждений.



**Рис. 3.2.2.** Динамика совокупной прибыли банков за 2009—2013 годы, млрд руб. (по данным Банка России)

Кредитование потребителей оставалось одним из наиболее конкурентных сегментов рынка банковских услуг. Основными инструментами конкурентной борьбы банков за заемщиков являлись внедрение новых услуг (кредитных продуктов) для физических лиц, упрощение процедуры оформления розничных кредитов, смягчение требований к обеспечению кредитов и увеличение максимальных сумм потребительского кредита.

<sup>61</sup> См. Федеральный закон от 21 декабря 2013 года № 363-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О потребительском кредите (займе)».

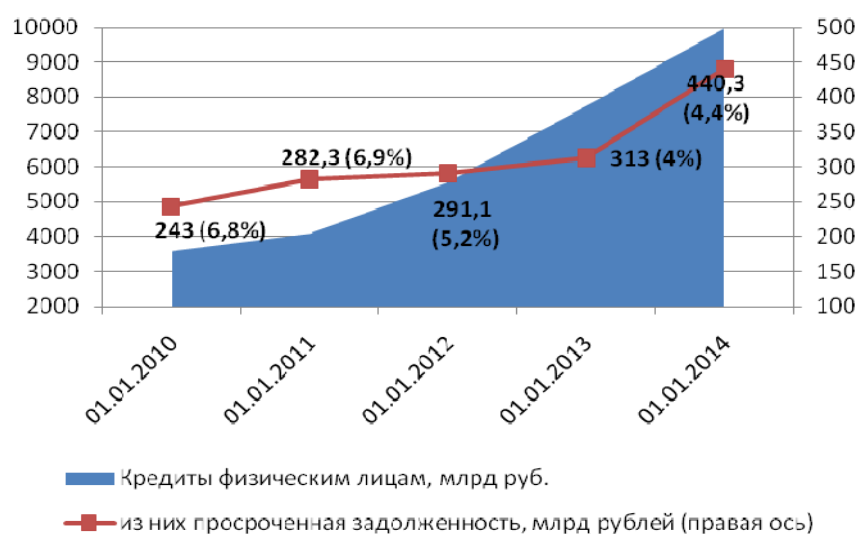
Вместе с тем Банк России, обеспокоенный бурным ростом сектора кредитования физических лиц в условиях замедления роста доходов населения, предпринял ряд мер, направленных на охлаждение рынка потребительского кредитования, и внес серьезные изменения в свою регулятивную политику по отношению к розничному банковскому сектору. С 1 марта 2013 года Банк России удвоил ставку резервирования по необеспеченным розничным ссудам. Одновременно были повышены коэффициенты риска по таким кредитам в зависимости от размера их полной стоимости для заемщиков. По замыслу мегарегулятора финансового рынка, все эти меры должны отчасти охладить разогретый не в меру рынок розничного кредитования.

Вместе с тем замедление темпов роста российской экономики сказалось на рынке кредитных услуг для потребителей. Большинство экспертов считают, что в 2013 году закончился период динамичного развития рынка, в результате банкам сложнее стало привлекать клиентов, спрос на новые кредиты снизился, по старым кредитам стала возрастать просроченная задолженность.

В 2013 году объем кредитования физических лиц достиг 9,936 трлн руб., что на 28,7 % больше аналогичного показателя в 2012 году и заметно меньше, чем в предшествующие годы. В 2011 и 2012 годах объемы кредитования увеличились соответственно на 37,5 % и 39,4.

В свою очередь просроченная задолженность по потребительским банковским кредитам росла более высокими темпами, чем в предыдущие три года. По данным Банка России, она увеличилась с начала года на 40,3 % и достигла 440 млрд руб. В результате доля просроченной задолженности по кредитам физических лиц в объеме кредитования физических лиц приобрела тенденцию роста и достигла 4,4 % против 4,1 в 2012 году, 5,2 % в 2011 году и 6,8 % в 2010 году. По оценкам, в 2014 году темпы роста этой просроченной задолженности снизятся, но будут выше темпы роста объема кредитования физических лиц, что обеспечит существенное увеличение доли просроченной задолженности.

Динамика просроченной задолженности по розничным банковским кредитам демонстрирует опасные признаки (в структуре выданных физическим лицам кредитов преобладают потребительские займы с высокими ставками и короткими сроками погашения), которые являются следствием ухудшения макроэкономической ситуации.



**Рис. 3.2.3.** Объем кредитов, предоставленных физическим лицам, просроченной задолженности и доходов населения за 2011—2013 годы (по данным Банка России)

Важным индикатором состояния потребительского рынка является соотношение взятых кредитов и реальных располагаемых доходов населения, которые могут свидетельствовать об усилении так называемой проблемы закредитованности населения. Согласно оценкам кредитного бюро «Секвойя кредит консолидейшн», средний банковский заемщик в России 45 % своего ежемесячного дохода тратит на оплату ежемесячного взноса по потребительскому кредиту, при этом критическим считается показатель в 50 %, а доля этого платежа в размере 35—36 % в ежемесячном доходе существенно повышает риск выхода заемщика на просрочку. Пропустив последовательно хотя бы 2 платежа, заемщик существенно сокращает свои возможности по оплате просроченного долга без дополнительных заимствований, а дополнительные займы еще больше снижают возможность заемщика обслуживать свои кредиты.

В 2013 году также закрепились искаженные структурные соотношения на рынке розничных банковских услуг, при которых заметен перекося в сторону необеспеченных потребительских кредитов, тогда как в большинстве зарубежных стран преобладают именно ипотечные кредиты. В связи с этим дальнейшее развитие потребительского кредитования возможно за счет обеспеченных кредитов, прежде всего за счет ипотечных кредитов.

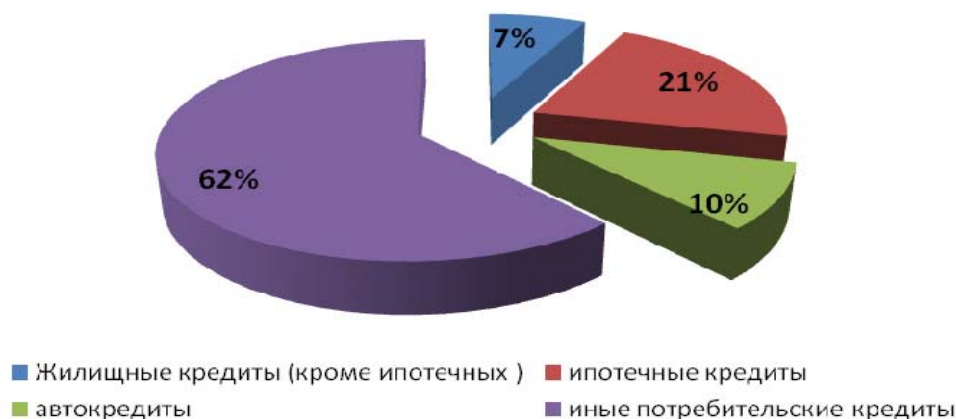


Рис. 3.2.4. Структура розничного кредитного портфеля в 2013 году (по данным Банка России)

Интерес представляют и складывающиеся тенденции развития потребительского рынка по регионам Российской Федерации. Так, Южный федеральный округ лидирует по темпам роста выданных кредитов – они составили 36,7 %. Центральный федеральный округ опережает других по объемам кредитования физических лиц – они возросли до 3,2 трлн руб. А вот заемщики Дальневосточного федерального округа хуже остальных справляются с взятыми на себя обязательствами по обслуживанию займов – просроченная задолженность по кредитам выросла здесь в 2013 году на 68,5 %. Наиболее дисциплинированными плательщиками по кредитам считается заемщики в Центральном федеральном округе. Просроченная задолженность выросла в этом федеральном округе только на 40,8 % при общероссийском росте проблемных кредитов на 47,1 %.

На рынке розничных банковских услуг сложился феномен «мультикредитного заемщика», когда заемщик оформляет заявку на новый заем, чтобы расплатиться за предыдущий, создавая таким образом пирамиду перекредитования. По оценкам банков, доля таких заемщиков составляет примерно 10 % всех потребителей розничных кредитных услуг. По данным Бюро кредитных историй «Эквифакс», таким образом больше всего закредитованы заемщики в Республике Калмыкия (22,2 % заемщиков имеют свыше трех кредитов), Кемеровской области (19,4 %) и Республике Алтай (18,9 %). Сама идея построения пирамиды перекредитования имеет право на существование, но сопряжена с минимальными рисками только в условия устойчивого развития экономики

и развития тенденции снижения ставок на розничные кредиты. Однако в России уже третий год средние ставки на рынке потребительского кредитования находятся на уровне 25—27 % без каких-либо признаков снижения.

Банк России, обеспокоенный высокими темпами роста объема кредитов физическим лицам, ужесточил требования к банкам в сфере потребительского кредитования. В рамках проводимой регулятивной политики были увеличены нормы резервирования под необеспеченные кредиты и повышены коэффициенты риска при расчете достаточности капитала. Об усилении внимания самих банков к качеству кредитных портфелей свидетельствует значительное повышение интереса банков к кредитным историям потребителей розничных кредитных услуг.

Количество запросов банков в Национальное бюро кредитных историй в четвертом квартале 2013 года по сравнению с аналогичным периодом в 2012 году увеличилось на 60 % (с 7—8 млн до 12—13 млн руб.), в бюро «Эквифакс» на 49 % (с 28 млн до 55 млн руб.), в Объединенное кредитное бюро – на 20 % (с 16 млн до 20 млн руб.)<sup>62</sup>.

В 2013 году российские банки весьма активно работали с проблемной задолженностью своих клиентов посредством передачи процедур взыскания задолженности на аутсорсинг или продажи портфеля задолженности коллекторским организациям. Объем банковских долгов, передаваемых коллекторам, возрос по сравнению с прошлым годом на 34,7 % и впервые достиг 400 млрд руб. По оценкам «Национальной службы взыскания», в 2014 году объем переданных банками третьим лицам долгов превысит 510 млрд руб.

По состоянию на 1 января 2014 года в Российской Федерации выдано около 825 тыс. ипотечных кредитов в общем объеме 1 353,8 млрд руб. Таким образом, за 2013 год количество таких кредитов увеличилось на 19 %, а их объем – на 31 %. Следует также отметить, что за 2013 год, по данным Росреестра, впервые за историю наблюдения каждое четвертое право собственности, зарегистрированное в сделках с жильем, приходится на ипотеку (24,6 %).

В целом положительная динамика роста ипотечного кредитования объясняется тенденцией к снижению ставки по ипотечному кредитованию, вызванной в том числе и мерами Банка России по ужесточению регулирования деятельности банков в части беззалогового кредитования, в связи с чем многие банки скорректировали свои стратегии на рынке розничного кредитования.

По сравнению с 2012 годом доля просроченной задолженности по предоставленным ипотечным кредитам снизилась и составила в целом 39,6 млрд руб. или 1,5 % от общего объема задолженности по ипотечным кредитам (в 2012 г. – 41,6 млрд руб.). Более негативная ситуация складывается по объему просроченной задолженности по ипотечным кредитам в иностранной валюте<sup>63</sup> – за 2013 год доля просроченной задолженности по таким кредитам выросла с 11,42 % в 2012 году до 12,69 % на конец 2013 года; при том что доля выданных кредитов в иностранной валюте за 2013 год снизилась на 0,3 процентных пункта<sup>64</sup>.

За 2013 год общий объем вкладов (депозитов) физических лиц вырос на 19 % и составил 16 957,5 млрд руб., в том числе в рублях – 14 000,6 млрд руб. (или 83 % от общего объема вкладов) и в иностранной валюте – 2 957 млрд руб. Максимальный темп ежемесячного прироста общего объема депозитов пришелся на апрель и июнь 2013 года, отрицательный ежемесячный темп прироста отмечен в январе и сентябре 2013 года.

В структуре депозитов физических лиц наибольшую долю занимают вклады на срок от 1 года до 3 лет (8 954,2 млрд руб. или 53 %). Далее в порядке убывания – вкла-

<sup>62</sup> Kommersant.ru/doc/2382720

<sup>63</sup> Приводится справочно. По формальным основаниям (см. статью 140 Г РФ) валютные сделки не подпадают под действие Закона «О защите прав потребителей».

<sup>64</sup> Единица (п.п.), применяемая для сравнения величин, выраженных в процентах.

ды до востребования (3 169,2 млрд руб. или 19 %), на срок от 181 дня до 1 года (2 443,8 млрд руб. или 14 %). Наименьший объем составляют вклады сроком до 30 дней – их размер на конец 2013 года составил всего 39 млрд руб.

По данным Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов»<sup>65</sup>, если смотреть динамику структуры вкладов по их размерам в денежном выражении, то в первые три квартала 2013 года наиболее активно увеличивались вклады – от 700 тыс. до 1 млн руб. и свыше 1 млн руб. – на 25 и 22 % соответственно. Однако в IV квартале 2013 года ситуация кардинально изменилась и наиболее активно стали расти вклады в пределах страхового возмещения – до 700 тыс. руб., тогда как рост крупных вкладов практически прекратился. В результате за 2013 год наиболее высокие темпы роста показали вклады от 400 тыс. до 700 тыс. руб. и от 700 тыс. до 1 млн руб. – на 26 и 28 % соответственно. Средний размер вклада по всей банковской системе без мелких и неактивных счетов оценивается в 155 тыс. руб.

Проводимый АСВ мониторинг процентных ставок, предлагаемых 100 крупнейшими розничными банками, показал, что 86 из 100 банков по итогам 2013 года снизили ставки по вкладам, при этом средний уровень ставок (взвешенных по объёму вкладов) на 1 января 2014 года по рублёвым годовым вкладам в размере 700 тыс. руб. составил 7,2 % (снижение за 2013 год на 1,3 процентных пункта).

В связи с довольно значительным количеством отзывов лицензий у банков (с 1 сентября 2013 года лицензии были отозваны у 27 банков) и, как следствие, снижением уровня доверия населения к банковской системе, в конце года произошло перераспределение рыночных позиций кредитных организаций. Так, доля 30 крупнейших по объёму вкладов населения банков первые три квартала 2013 года плавно снижалась – с 77,1 до 76,4 %, а в IV квартале 2013 года выросла до 78,6 %. В частности, доля рынка Сбербанка России в период с января по сентябрь 2013 года сократилась с 45,8 до 44,7 %, а в IV квартале 2013 выросла до 46,7 %.

Размер страховой ответственности АСВ (потенциальных обязательств по выплате страхового возмещения) в 2013 году снизился с 67,2 до 65,5 % застрахованных вкладов<sup>66</sup>.

В связи с недостаточным уровнем финансовой грамотности населения России существенным риском для потребителей остается и риск получения некачественных услуг. В условиях замедления роста на рынках кредитов, депозитов и страхования, конкуренция на них может ужесточиться.

Однако ввиду указанной проблемы с финансовой грамотностью усиление конкуренции вовсе необязательно вызовет повышение качества услуг или снижение их стоимости. Скорее всего, будет наблюдаться увеличение доли рынка крупнейших игроков и, возможно, даже некоторое повышение стоимости услуг. По прогнозам «Эксперт РА», в 2014 году активы российских банков увеличатся не более чем на 13 %, совокупный кредитный портфель – не более чем на 13 %.

Наибольшими темпами продолжит расти потребительское кредитование, хотя оно и перестанет быть «драйвером роста» для всего рынка банковских услуг, его динамика не превысит 22 %. При этом сегмент необеспеченного потребительского кредитования вырастет только на 26—28 %. Вместе с тем некоторое ускорение активности российских банков к концу 2014 года следует ожидать в сфере ипотечного кредитования в ответ на снижение маржинальности и сокращение рынка потребительских кредитов.

Также в 2014 году, по оценкам экспертов, может быть отозвано до 50 банковских лицензий, что окажет дополнительное давление на развитие банковского сектора России. Ужесточение политики Банка России по отношению к неустойчивым и недобросовестным банкам вызывает у потребителей банковских услуг риск возникновения кризиса доверия к банковским организациям. К началу 2014 года доля вкладов населения, которые приходятся на крупнейшие государственные банки, возросла до 60 %.

<sup>65</sup> Далее – АСВ <http://www.asv.org.ru/>.

<sup>66</sup> <http://bankir.ru/novosti/s/asv-provelo-analiz-rynka-vkladov-fizicheskikh-lits-v-2013-godu-10067081/>.



Помимо общего риска невыполнения финансовыми организациями своих обязательств, существуют специфические риски на отдельных рынках банковских услуг в 2014 году.

В условиях ухудшения экономической ситуации, когда замедляется, а то и снижается, рост реальных располагаемых денежных доходов населения и начинает расти безработица, значительно возрастают риски невозврата кредитов. Риски невозврата кредитов и несвоевременного их обслуживания могут привести для потребителей финансовых услуг к появлению дополнительного финансового обременения.

Следует адекватно оценить соотношение выплат по кредитам и доходов населения в России, которое уже достигло 20 %, в то время как в развитых странах этот показатель не превышает 10 %. Этот показатель является гораздо более значимым с точки зрения представления об уровне рисков невозврата кредитов, чем соотношение выданных физическим лицам кредитов и ВВП в России (более 12 %), которое пока еще существенно ниже, чем в развитых странах (100—150 %).

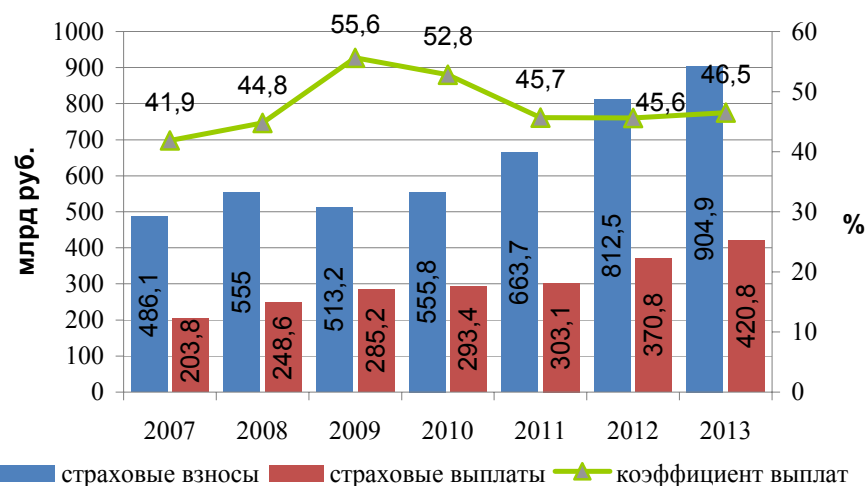
Кроме риска невозврата кредитов, существует риск повышения ставок по необеспеченным кредитам недобросовестными банками вследствие повышения требований к величине резервов по таким кредитам. Хотя одностороннее изменение ставок кредитов ущемляет права потребителей, это не останавливает некоторые кредитные организации.

Следует также отметить, что хотя с 1 июля 2014 года основные вопросы регулирования защиты прав потребителей при получении и пользовании кредитом (займом) считаются определенными<sup>67</sup>, могут возникнуть риски для потребителей, связанные с развитием правоприменительной практики в рамках этого закона<sup>68</sup>.

### ***Изменения на рынке страховых услуг и риски для потребителей***

Российский рынок розничных страховых услуг продолжал демонстрировать положительную динамику с 2010 года, хотя и с явно затухающими темпами. В 2013 году совокупный объем страховых взносов возрос на 11,4 % и составил 904,86 млрд рублей (прирост составил 22,4 % в 2012 году и 19,4 % в 2011 году).

По данным Банка России, финансовую отчетность по итогам 2013 года предоставили 420 страховых компаний и 12 обществ взаимного страхования. На страховом рынке в течение 2013 года осуществляли деятельность от 170 до 180 страховых брокеров. Общая сумма страховых премий и выплат по всем видам страхования за 2013 год составила соответственно 904,86 и 420,77 млрд руб. (111,1 и 112,9 % по сравнению с 2012 г.).



**Рис. 3.2.5.** Динамика основных показателей страхового рынка в России в 2007—2013 годы (по данным Банка России)

<sup>67</sup> См. Федеральный закон от 21 декабря 2013 года № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)».

<sup>68</sup> Подробнее см. раздел «Общий анализ изменений в правовом регулировании отношений, связанных с реализацией прав потребителей, гарантированных Законом «О защите прав потребителей».

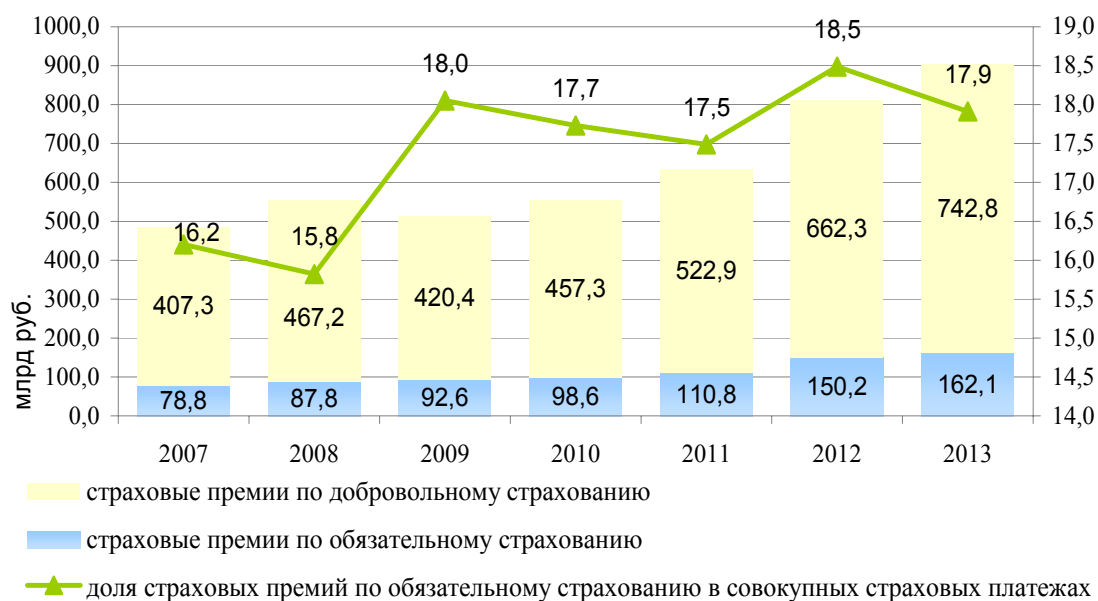


В 2013 году обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО)<sup>69</sup> превратилось в основной источник проблем российских страховщиков. Работа на рынке ОСАГО стала приносить убытки, судебные разбирательства и повышенное внимание со стороны надзорных органов. В 2013 году темпы прироста выплат в ОСАГО составили 24 %. При этом средняя выплата в 4 квартале 2013 года достигла 31 тыс. руб. (28 тыс. руб. в 2013 году, 23 тыс. руб. в 2012 году).

В 13 регионах в 2013 году уровень выплат по ОСАГО превысил 70 %. Своего максимума он достиг в Камчатском крае, составив 107 %. При этом, по данным ЦБ, комбинированный коэффициент убыточности страховщиков ОСАГО более чем в 25 регионах РФ превысил 100 %. Страховщики всеми средствами пытаются сократить свое присутствие в неблагоприятных регионах, отказывая в продаже полисов ОСАГО и навлекая на себя недовольство местных властей.

В 2013 году внешних импульсов для роста рынка страхования практически не было. Исключение – введение обязательного страхования ответственности перевозчиков перед пассажирами. Однако объем нового рынка невелик – 3,7 млрд руб.

Опираясь на данные аналитического исследования, проведенного Эксперт РА<sup>70</sup>, в условиях отсутствия внешних импульсов в 2013 году активно развивались новые виды страхования и альтернативные модели реализации страховых услуг – через посредничество банков (кроме кредитного страхования) и нестраховых посредников, Интернет-проекты. Кроме того, в рамках традиционных каналов развивались кросс-продажи<sup>71</sup>. Более отчетливо эта тенденция проявилась во втором полугодии 2013 года.



**Рис. 3.2.6.** Динамика страховых премий по видам страхования в России в 2007—2013 годы (по данным Банка России)

Наиболее насущной проблемой российских страховщиков в 2013 году стало падение рентабельности. Поэтому более популярной стратегией стала «санация страхового портфеля» – сокращение доли убыточных видов страхования. Массовый характер

<sup>69</sup> Приводится справочно. Отношения по договору ОСАГО в контексте рассматриваемой проблематики (отказ страховщика в заключении договора ОСАГО) не подпадают под действие Закона «О защите прав потребителей».

<sup>70</sup> <http://raexpert.ru/>.

<sup>71</sup> Под кросс-продажами обычно понимается реализация нескольких взаимосвязанных услуг.

эта тенденция приобрела во втором полугодии 2013 года. В первую очередь это отразилось на комиссиях страховым посредникам. По ОСАГО средняя комиссия упала с 9,0 % за второе полугодие 2012 года до 8,4 % за второе полугодие 2013 года, по страхованию КАСКО – с 20,7 до 20,2 %.

Рост страховых взносов наблюдался по следующим видам страхования:

- жизни, в том числе через скрытое страхование клиентов банков (т. н. «коллективное страхование»): за второе полугодие 2013 года по сравнению со вторым полугодием 2012 года взносы по страхованию жизни с условием выплаты ренты и/или с участием в инвестиционном доходе выросли на 145 % (через банки – на 282 %);

- имущества граждан, в том числе через «коллективное страхование»: за второе полугодие 2013 года по сравнению со вторым полугодием 2012 года взносы по страхованию имущества граждан выросли на 22 % (через банки на 110 %, через других юридических лиц – на 92 %);

- от несчастных случаев и болезней: за второе полугодие 2013 года по сравнению со вторым полугодием 2012 года взносы по страхованию от несчастных случаев и болезней выросли на 24 % (через агентов-физических лиц на 82 %, через нестраховых посредников, кроме банков, – также на 82 %), при этом темп прироста взносов, полученных через кредитные организации (в основном это страхование заемщиков), был равен всего 7 %;

- на случай критических заболеваний: в 2013 году ведущие страховщики начали разрабатывать и внедрять на рынок программы, включающие критические заболевания, при этом массовый старт реализации таких услуг ожидается в 2014 году.

Потребители страховых услуг могут нести повышенные риски в связи с общей тенденцией к ухудшению состояния финансового рынка, сказывающейся на экономическом благополучии участников рынка и их способности (и желании) исполнять обязательства перед клиентами. В России уже были законодательно повышены лимиты страховых выплат по ОСАГО, что вызвало трудности с обеспечением финансовой устойчивости компаний-страховщиков, которые они нередко решают за счет ущемления прав страхователей. Так, в 2008—2009 годах во время «первой волны кризиса» многие страховщики минимизировали размеры страховых выплат или задерживали их осуществление. В 2014 году можно прогнозировать аналогичное развитие ситуации, хотя и в меньшей степени, учитывая качественно иной характер нынешних кризисных явлений, а также вступление в силу мер по предупреждению банкротства страховых организаций.

В 2014 году основные риски для потребителей страховых услуг могут быть, в частности, связаны со следующими возможными изменениями в законодательстве:

- принципиальное выведение отношений по ОСАГО из-под действия Закона «О защите прав потребителей»;

- исключение из страховой выплаты «Утраты товарной стоимости» (учет износа при расчете и выплате страхового возмещения существенно нарушает права потребителя);

- положение о том, что выплата, произведенная страховщиком по Европротоколу, не может быть оспорена потерпевшим, что ставит под сомнение работоспособность всей системы Европротокола;

- по договорам Обязательного медицинского страхования (ОМС) страховщики являются фактически операторами по выдаче страховых полисов, при этом они не берут на себя обязательств по защите прав застрахованных при получении медицинской помощи и не несут ответственность за качество и объем предоставленных услуг.

**Изменения на рынке микрофинансовых организаций и риски для потребителей**

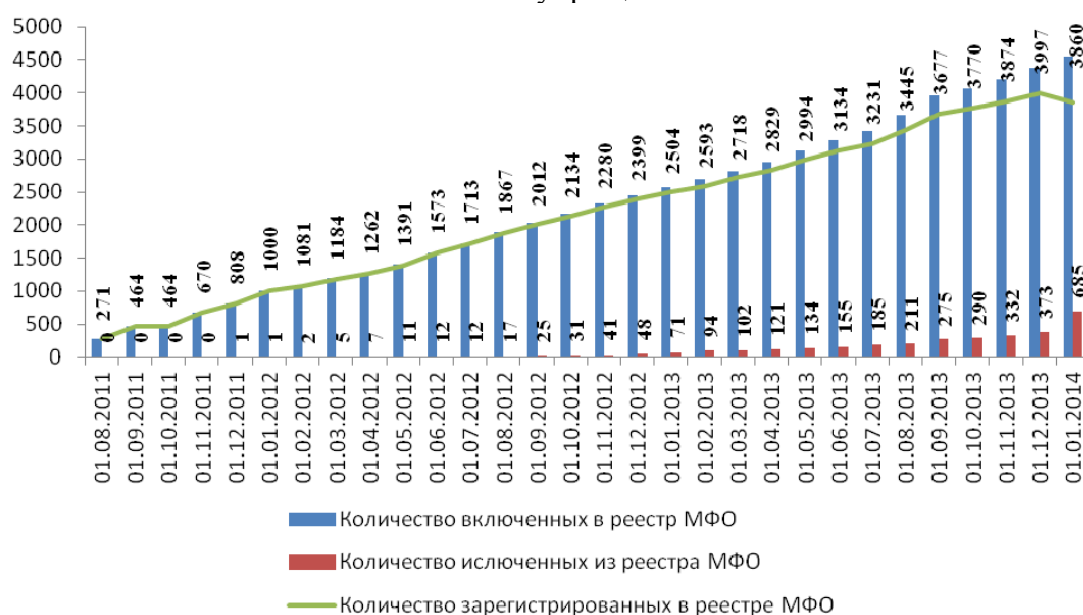
В 2013 году рынок микрофинансовых услуг остался самым динамично растущим сегментом российского финансового рынка – объем рынка микрофинансирования (зарегистрированных микрофинансовых организаций (МФО) и кредитных потребительских кооперативов (КПК) в реестрах МФО и СРО КПК), увеличился с 48 млрд руб. до 68 млрд руб. (темп прироста за год составил 42 %).

Такие внушительные темпы роста объясняются спецификой деятельности МФО, которая направлена на удовлетворение финансовых потребностей представителей малообеспеченных слоев населения, остро нуждающихся в денежных средствах, но не способных получить традиционные банковские кредиты с жесткими процедурами проверки платежеспособности потенциальных клиентов. Для этих потребителей услуг МФО характерны низкая финансовая грамотность и нереалистичный подход к оценке возможностей и перспектив возврата заемных средств.

Высокие риски работы с такими клиентами МФО компенсируют за счет гораздо более высоких кредитных ставок, чем у банков. Например, популярные у населения займы до зарплаты (payday loans, PDL) обычно выдаются в сумме от 2 тыс. до 20 тыс. руб. на срок от трех дней до двух недель под 1–3 % в день. Займы PDL составляют 15 % от общего размера кредитного портфеля МФО и кредитно-потребительских кооперативов.

В 2013 году регулятором рынка услуг МФО стал Банк России, выступив преемником ФСФР России и ужесточив требования к МФО. В результате проведения санационной политики из реестра МФО по причинам проблемной отчетности было исключено 611 компаний (в 2012 г. – 69, в 2011 г. – только одна компания). С учетом регистрации новых компаний (396) количество МФО, зарегистрированных в реестре, достигло 1 970. Таким образом, впервые за последние годы количество новых МФО стало отставать от количества покинувших рынок МФО, что во многом связано с уходом участников рынка микрофинансирования вследствие усиления законодательной регламентации их деятельности.

В 2013 году также возникла тенденция на добровольный выход отдельных компаний: рентабельность бизнеса снизилась из-за конкурентного давления и общего снижения ставок по выдаваемым займам и, кроме того, некоторые организации начали сокращать деятельность из-за ожиданий ужесточения регулирования на рынке, а также из-за отмены возможности использования упрощенной системы налогообложения.



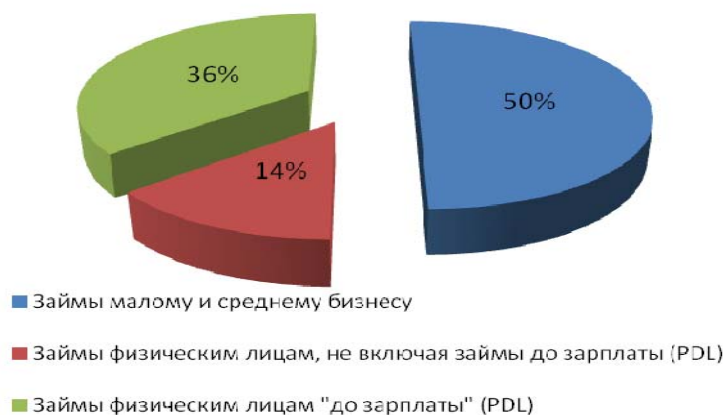
**Рис. 3.2.7.** Динамика включения и исключения МФО из Государственного реестра МФО (по данным НАУМИР)

В итоге в регулируемом секторе остались организации, готовые полностью выполнять строгие требования законодательства по соблюдению финансовых нормативов, отчетности, прозрачности для потребителя, соблюдению норм по защите прав потребителей на рынке финансовых услуг, стандартам микрофинансовой деятельности, формируемым самим рынком микрофинансирования, что в совокупности с запретом осуществлять деятельность по выдаче займов потребителям на систематической основе способствует профессионализации участников рынка финансовых услуг, повышению качества их продуктов для заемщиков и пайщиков.

Следует учитывать, что в сравнении с банковским сектором микрофинансовый сектор, несмотря на значительное превышение числа МФО и КПК по сравнению с числом кредитных организаций, дает существенно меньший совокупный кредитный продукт (объем финансовых услуг), а размер привлекаемых им средств физических лиц составляет доли процента от привлекаемых банками средств физических лиц. Если объем привлеченных средств физических лиц в банковском секторе на 1 января 2014 года составил 16 938 млрд руб., то для МФО аналогичный показатель составил 5 млрд руб. (0,03 % по отношению к объему привлеченных средств физических лиц в банковском секторе) и 30 млрд руб. для КПК (0,19 %). В связи с этим многие представители сектора МФО считают, что государственное регулирование микрофинансового сектора, в том числе в сфере потребительского кредитования, не может полностью дублировать масштабы и методы банковского регулирования.

Наряду с повышением качества надзора и регулирования в 2013 году в качестве тенденции на рынке микрофинансирования следует отметить развитие саморегулирования микрофинансовых организаций. В 2013 году было создано две саморегулируемые организации, в которых уже состоят свыше 80 крупнейших МФО. Так, в СРО «Объединение микрофинансовых организаций «МиР» состоит (по ситуации на 1 марта 2014 года) 42 МФО, совокупный портфель займов которых составляет 65 % всех активов микрофинансовых организаций.

Восемь ведущих МФО – членов СРО «Объединение микрофинансовых организаций «МиР» – намерены добровольно присоединиться к институту финансового омбудсмена<sup>72</sup>, что даст возможность их заемщикам обращаться к помощи данного института для внесудебного разрешения споров с МФО-займодавцем. Такие способы повышения прозрачности деятельности МФО, их направленности на обеспечение прав и интересов потребителей тем более актуальны, что, согласно статистическим данным, растет доля микрофинансовых организаций, ориентированных на заемщика-потребителя: в совокупном портфеле займов МФО на 1 января 2014 года половину (18 млрд руб.) составляли займы потребителям.



**Рис. 3.2.8.** Структура совокупного портфеля займов МФО за 2013 год (по данным НАУМИР)

<sup>72</sup> Проект федерального закона № 517191-6 «О финансовом уполномоченном по правам потребителей услуг финансовых организаций» внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 12 мая 2014 года.

Требуют конкретизации и дальнейшего развития нормы о защите прав заемщиков по ипотечным кредитам (займам): из сферы регулирования законодательством о потребительском кредитовании практически выпали правоотношения по выдаче займов физическими лицами и индивидуальными предпринимателями<sup>73</sup> под залог недвижимости. В связи с этим выдавать потребительские займы (кредиты), обеспеченные ипотекой, могут не только поднадзорные Банку России кредитные организации, ломбарды, МФО и КПК, но и большая масса нерегулируемых «ипотечных компаний», индивидуальных предпринимателей, а также физических лиц.

Отдельным вызовом для регулятора является регламентация отношений в сфере «займов до зарплаты», сопровождающихся ежедневным начислением процента (так называемые «Pay Day Loans», PDL). Основные риски в данном сегменте с позиций улучшения защиты прав потребителей существуют в части надлежащего раскрытия информации, в первую очередь о стоимости финансовой услуги и размерах платежей за пользование займом, когда краткосрочные «займы до зарплаты» растягиваются на несколько месяцев (например, в случае болезни заемщика, потери им трудоспособности, потери кормильца и т.д.). В развитых странах по таким займам обычно дополнительно устанавливается ограничение предельного размера долга по процентам к телу займа, тем самым ограничивается риск закредитованности заемщика. Данные риски в значительной части снижены принятием Федерального закона от 21 декабря 2013 года № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)», в котором установлены требования по преддоговорному и текущему информированию заемщика, ограничение полной стоимости займа и штрафные санкции.

В настоящее время большая разница в условиях кредитования в секторе МФО показывает низкую чувствительность потребителя к стоимости займа и в то же время демонстрирует, что рынок еще далек от насыщения. По данным Службы жалоб потребителей, сформированной на базе саморегулируемой организации «Объединение микрофинансовых организаций «МиР» во взаимодействии с Национальной ассоциацией профессиональных коллекторских агентств (НАПКА), жалобы потребителей связаны большей частью с вопросами взыскания просроченной задолженности, а подавляющее большинство жалоб приходится на компании, не входящие в реестр МФО.

Среди главных рисков услуг МФО для потребителей следует выделить недостаточность правового регулирования защиты прав потребителей при появлении новых видов займов (кредитов), в частности займов (кредитов), предоставляемых через терминалы и Интернет, а также риски, связанные с низкой финансовой грамотностью основных клиентов услуг МФО – представителей малообеспеченных слоев населения, остро нуждающихся в «быстрых» денежных средствах, но не способных получить традиционные банковские кредиты с жесткими процедурами проверки платежеспособности потенциальных клиентов.

### ***Изменения на рынке платежных услуг и риски для потребителей***

В 2013 году продолжала активно развиваться деятельность платежных агентов и банковских платежных агентов, принимающих у населения наличные деньги для дальнейшего проведения платежей.

В 2013 году оборот рынка электронных платежных систем (ЭПС) в России составил 2 290 млрд руб., показав рост на 22 % по сравнению 2012 годом. В прошедшем году оборот рынка платежных терминалов впервые составил менее половины оборота

<sup>73</sup> Справочно: в некоторых странах, в частности в Федеративной Республике Германии, мелкие предприниматели пользуются законными преференциями потребителей. Не исключено, что в процессе развития и кодификации законодательства о защите прав потребителей такой правовой режим будет принят и в Российской Федерации.

рынка ЭПС – 1 030 млрд руб. или 45 % от предполагаемого оборота рынка ЭПС. На конец 2013 года в России было 220 тыс. небанковских платежных терминалов (НПТ), а к 2018 году их количество уменьшится до 200 тыс. Уменьшение количества НПТ связано с усилением конкуренции с банковскими терминалами, с одной стороны, и с возрастающей популярностью дистанционных финансовых сервисов, с другой.

В 2013 году оборот платежей на рынке НПТ составит 850 млрд руб., а к 2018 году может превысить 960 млрд руб. Доля оборота НПТ в общем обороте платежных терминалов постепенно снижается, в 2013 году она составила 82 %. Если в 2012 году в России было 55,4 тыс. банковских платежных терминалов (БПТ), то за 2013 год количество БПТ увеличилось на 8 % и составило 59,7 тыс., а к концу 2018 года достигнет 73 тыс. терминалов. В 2013 году оборот рынка БПТ составил 181 млрд руб., а к концу 2018 года может превысить 260 млрд руб.<sup>74</sup>.

Банк России планирует ужесточить требования к владельцам платежных терминалов. Мегарегулятор предполагает ввести контроль деятельности платежных агентов – компаний, проводящих платежи через терминалы. В настоящее время в стране действует примерно 1,7 тыс. таких компаний. Для компаний, принимающих через терминалы платежи физических лиц в пользу поставщиков услуг, могут установить определенные требования по капиталу. Обсуждаемый размер капитала лежит в диапазоне до 10 млн руб. Компании, которые не смогут нарастить чистые активы до установленного уровня, будут вынуждены покинуть рынок – рынок платежных агентов лишится трети своих участников.

Также Банк России планирует подготовить документы по методологии оценки соответствия национальных платежных систем международным принципам. Проект стандартов включает 24 принципа для всех инфраструктур, в том числе для платежных систем предусмотрено 18 принципов.

Динамичному росту национального рынка платежных банковских карт способствовали расширение спектра банковских продуктов, предполагающих их применение, развитие инфраструктуры по их обслуживанию в предприятиях торговли и услуг, рост финансовой грамотности населения, все более широко использующего современные банковские технологии при совершении платежей.

В течение 2013 года количество расчетных и кредитных карт (без учета предоплаченных карт), эмитированных российскими кредитными организациями, по данным Банка России, составило 217,5 млн единиц, что на 14 % больше аналогичного показателя 2012 года; при этом количество эмитированных расчетных карт за 2013 год увеличилось на 11 %, а кредитных карт – на 30 %. В структуре банковских карт, эмитированных кредитными организациями, большую долю занимают расчетные карты – 87 % (или 188,3 млн карт).

За 2013 год увеличилось количество и объем операций, совершенных как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами держателями банковских карт, эмитированных кредитными организациями, зарегистрированными на территории Российской Федерации. Так, количество операций увеличилось в 1,3 раза и составило за 2013 год 7,5 млрд транзакций на общую сумму 26,1 трлн руб., что на 21 % больше объема таких транзакций в денежном выражении за 2012 год. В структуре совершенных транзакций операции по получению наличных за 2013 год составили 80 % от общего объема проведенных операций в денежном выражении (20,9 трлн руб.) и 42 % – по количеству проведенных операций (3,1 млрд транзакций); соответственно операции по оплате товаров и услуг – 20 % (или 0,6 трлн руб.) и 58 % (4,3 млрд транзакций). Однако

<sup>74</sup> По результатам исследования российского рынка платежных терминалов компанией J'son&Partners Consulting; <http://www.rbcdaily.ru/media/562949989578219>.

стоит отметить, что средний объем проведенной операции в денежном выражении составляет довольно малое значение – по получению наличных – 6,6 тыс. руб., по оплате товаров и услуг – 1,2 тыс. руб.

В настоящее время в условиях активно развивающихся информационно-коммуникационных технологий перспективным и быстро растущим направлением банковской деятельности является дистанционное банковское обслуживание (с использованием Интернета, мобильных телефонов, банковских карт, системы «Клиент – Банк»). Его развитие становится важнейшим показателем, характеризующим уровень доступности платежных услуг. За 2013 год количество счетов с дистанционным доступом, открытых в кредитных организациях, физическим лицам составило 108,8 млн единиц счетов, что на 12 % выше аналогичного показателя 2012 года; из них с доступом через Интернет – 42,3 млн единиц (39 %) и с доступом посредством сообщений с использованием абонентских устройств – 30,9 млн единиц (28 %). При этом доля открытых счетов с дистанционным банковским обслуживанием от общего числа открытых счетов физических лиц за 2013 год изменилась незначительно – с 14,6 % в 2012 году до 15,4 % в 2013 году. В настоящее время подавляющее большинство банков предоставляет клиентам возможность дистанционного доступа к своим счетам для осуществления платежей (через Интернет и посредством мобильных телефонов), причём число таких банков продолжает расти.

За 2013 год физическими лицами без открытия банковского счета плательщика было осуществлено 1,3 млрд единиц переводов денежных средств на общую сумму 4,3 трлн руб.: в пределах Российской Федерации – на 4,1 трлн руб.; за пределы Российской Федерации – на 4,4 млрд руб.

Следует отметить, что поскольку обеспеченность населения банкоматами растет, так же как и объём проводимых их посредством операций, может возрасти риск несанкционированного снятия денежных средств со счетов третьими лицами (в результате мошенничества или кражи). Такой риск обусловлен зачастую как неудовлетворительным информированием банками своих клиентов о правилах безопасности при обращении с банковскими картами, так и недостаточным уровнем финансовой грамотности населения.

Расширение рынка платежных карт при далеко не столь масштабном росте числа межбанковских соглашений об отсутствии комиссии при снятии наличных денег и оплате услуг посредством банкоматов членом такого соглашения (независимо от того, кто является эмитентом карты) способствует возникновению риска снятия денежных средств со счетов в качестве комиссии банком-эквайером<sup>75</sup>. Из-за высокой стоимости эквайринга существует риск замедления такого роста, особенно в регионах. В результате для обладателей расчетных и кредитных карт возрастает риск неполучения необходимой платежной услуги.

Среди существенных рисков для потребителей платежных услуг необходимо выделить недостаточную правовую определенность возмещений банками при мошеннических списаниях с банковской карты физического лица (потребителя платежной услуги). Хотя с 1 января 2014 года вступили в силу наиболее значимые с точки зрения защиты прав потребителей финансовых услуг положения статьи 9 «Порядок использования электронных средств платежа» Закона № 161-ФЗ, которая регламентирует и порядок возмещения банками спорных списаний с банковской карты физического лица, но данная статья сформулирована недостаточно четко и может допускать различные толкования банками.

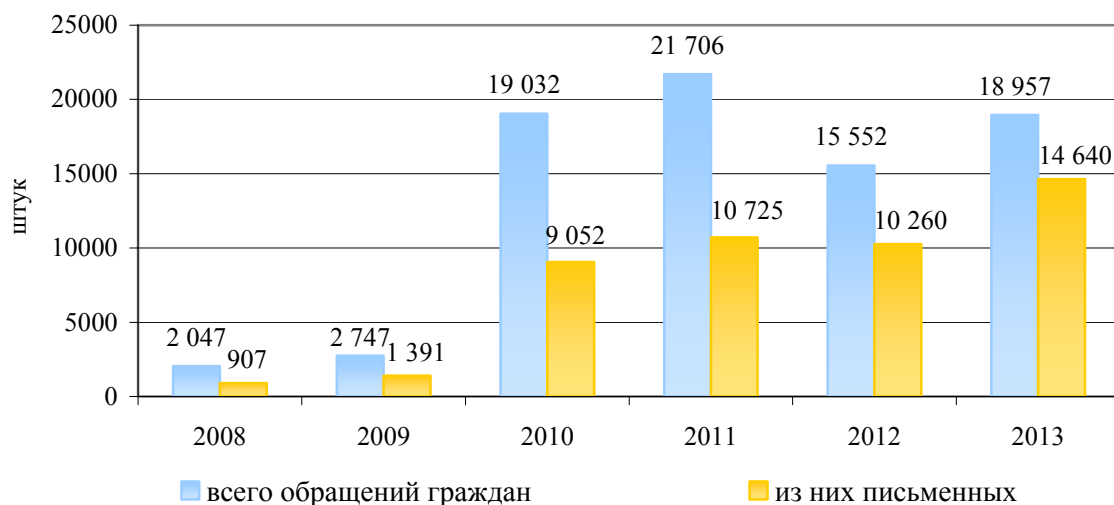
<sup>75</sup> Банк-эквайер (обслуживающий банк) – кредитная организация, организующая точки приема банковских карт (терминалы, банкоматы) и осуществляющая весь комплекс финансовых операций, связанных с выполнением расчетов и платежей по банковским картам (эквайринг) в этих точках.



Таким образом, в ближайшие годы в Российской Федерации крайне вероятными являются существенные риски для потребителей финансовых услуг, связанные, с одной стороны, с динамичным развитием финансового рынка России, появлением сложных и разнообразных финансовых услуг, конкурентной борьбой финансовых организаций за потребителей на фоне торможения экономического роста и, с другой стороны, все еще недостаточным уровнем финансовой грамотности населения и поведением потребителей, сформированным в расчете на патерналистское отношение государства.

В этих условиях требуется повышенное внимание к дальнейшему развитию нормативной правовой базы защиты прав потребителей финансовых услуг, совершенствование деятельности Роспотребнадзора и его квалификационно-кадрового и материально-технического обеспечения, оптимизация взаимодействия Роспотребнадзора с государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, регуляторами финансового рынка, общественными объединениями потребителей, координация и концентрация усилий на развитии финансового образования и дальнейшем повышении уровня финансовой грамотности населения.

В течение 2013 года в адрес Роспотребнадзора (его территориальных органов) было направлено 18 957 обращений граждан, касающихся нарушений их прав в сфере финансовых услуг, что на 22 % больше аналогичного показателя 2012 года. При этом большинство граждан предпочитают обращаться в Роспотребнадзор письменно (14 640 обращений или 77 %). Следует отметить, что доля обращений граждан-потребителей финансовых услуг в общем объеме обращений, поступивших в Роспотребнадзор, по-прежнему остается незначительной (3,4 %), при этом за год эта доля снизилась на 0,3 процентных пункта.



**Рис. 3.2.9.** Динамика количества обращений граждан в территориальные органы Роспотребнадзора по вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг за 2008—2013 годы

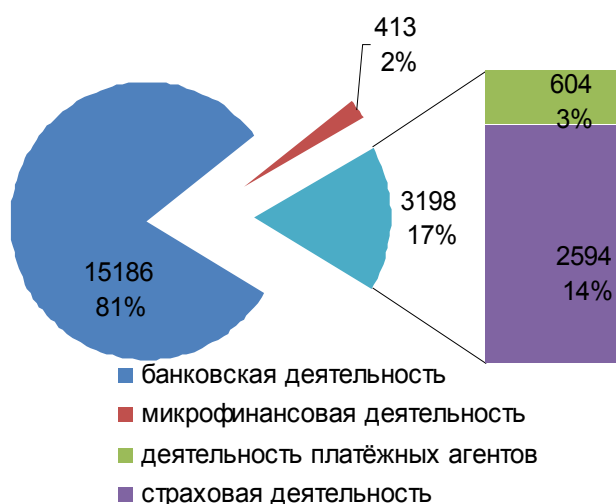
В структуре обращений граждан наибольшую долю занимают обращения, связанные с нарушением прав потребителей банковскими организациями – 15 186 обращений или 80 % от всех обращений граждан-потребителей финансовых услуг. Следует отметить, что схожее количество обращений с жалобами на деятельность банковских организаций за 2013 год поступило и в Центральный банк Российской Федерации (15 930 обращений).

В 2013 году значительно увеличилось количество обращений в Роспотребнадзор граждан, недовольных оказанными услугами страховыми и микрофинансовыми организациями, – в 3 и 2 раза соответственно. Рост числа подобных обращений можно объяснить, в частности, значительным (на 77 %) увеличением за 2013 год объема рынка



микрофинансовых организаций (85 млрд руб. против 48 млрд руб. в 2012 году), принятием постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2012 года № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» и от 27 июня 2013 года № 20 «О применении судами законодательства о добровольном страховании имущества граждан».

На протяжении последних 4 лет снижается доля в общем объеме обращений в отношении банковских услуг (с 52,7 % в 2010 г. до 36 % в 2013 г.), рассматривающихся в рамках работы Общественной приёмной Роспотребнадзора и «горячей линии». Вместе с тем из года в год просматривается позитивная тенденция увеличения доли обращений (в обращениях, рассмотренных в рамках Общественной приёмной и «горячей линии»), по которым было достигнуто соглашение между банком и потребителем, – с 3,4 % в 2010 году до 13,7 % в 2013 году.



**Рис. 3.2.10.** Обращения, поступившие в территориальные органы Роспотребнадзора в 2013 году, по видам финансовых услуг

Анализ работы с обращениями потребителей в целом по всем видам нарушений в региональном разрезе показывает, что наиболее активны потребители финансовых услуг г. Москвы, Красноярского края и г. Санкт-Петербурга (16, 9 и 5 % всех обращений соответственно).

Иная картина складывается при рассмотрении региональной структуры обращений потребителей в Роспотребнадзор с претензиями к страховым и микрофинансовым организациям, а также к деятельности платежных агентов. Так, в результате действия страховых компаний в части нарушения прав потребителей в 2013 году, помимо жителей г.г. Москвы и Санкт-Петербурга, активно обращались в Роспотребнадзор жители Свердловской области.

Претензии к микрофинансовым организациям чаще всего направляли в Роспотребнадзор жители Алтайского края, Республики Хакасия, Ставропольского края (19, 16 и 7 % соответственно). В данной сфере г. Москва лишь на 8-м месте (3 % обращений), г. Санкт-Петербург на 17-м месте (1,5 % обращений). Данный факт можно объяснить недоступностью широкого спектра банковских услуг в отдельных субъектах Российской Федерации, в связи с чем граждане при необходимости займа более активно обращаются в МФО. Меньше всего жалоб в Северо-Кавказском федеральном округе – на все субъекты данного федерального округа за 2013 год в целом пришлось всего 222 жалобы.

Показательным является сравнение регионов, жители которых подали самое большое количество жалоб в Роспотребнадзор, с некоторыми показателями банковской

активности в этих регионах. В частности, Красноярский край, жители которого 1 666 раз обращались в Роспотребнадзор с претензиями к банкам, находится на 23-м месте по объему кредитов и прочих средств, предоставленных физическим лицам, среди субъектов Российской Федерации. Обратная ситуация с жителями Амурской области, которая по объему выданных кредитов находится на 2-м месте (после г. Москвы), а среди объема обращений, поданных в Роспотребнадзор, с претензиями к банкам – на 24-м месте.

Анализируя взаимозависимость количества заключенных договоров добровольного и обязательного страхования (кроме ОМС) и количества поданных обращений в Роспотребнадзор на страховые компании за 2013 год, можно отметить, что по Российской Федерации на 53,7 тыс. заключенных договоров приходится только одно обращение в Роспотребнадзор. Данную ситуацию можно объяснить тем фактом, что часто спорные ситуации в страховых отношениях подпадают под действие статьи 39 Закона «О защите прав потребителей», а также наличием общего страхового надзора, который с 1 сентября 2013 года стал осуществлять Центральный Банк Российской Федерации. По информации Банка России, в 2013 году в отношении субъектов страхового дела поступило 14 185 обращений (1 обращение на 9,8 тыс. заключенных договоров).

Показательно, что в упомянутом ранее Красноярском крае из 1 759 всех обращений в результате проведения проверок или административного расследования факт нарушения подтвердился только в 31 случае, что может свидетельствовать о низком уровне финансовой и потребительской грамотности населения, которое не всегда может правильно определить надзорный орган, в который следует направлять обращение.

В целом по Российской Федерации количество обращений, по которым факт нарушения прав потребителей финансовых услуг подтвердился в результате проведения проверок или административного расследования, составляет 970 обращений (5 % всех обращений). В частности, г. Москва, в котором зарегистрировано максимум обращений потребителей финансовых услуг (3 024 потребителей), находится в конце списка регионов по доле подтвердившихся обращений (0,17 % обращений) и занимает 67-е место среди субъектов Российской Федерации.

Таким образом, количество обращений граждан-потребителей финансовых услуг в Роспотребнадзор (его территориальные органы) в 2013 году увеличилось по сравнению с 2012 годом. Наибольшую долю, как и в прошедшие годы, занимают обращения, связанные с нарушением прав потребителей банковскими организациями. Как правило, количество претензий к банкам в регионе находится в обратной зависимости от показателей банковской активности в этом регионе. Низкая доля обращений, по которым факт нарушения прав потребителей финансовых услуг подтвердился в результате проведения проверок или административного расследования, свидетельствует о необходимости дальнейшего развития просветительской деятельности Роспотребнадзора.

В 2013 году Роспотребнадзор провёл 1 807 мероприятий по контролю субъектов по деятельности на финансовом рынке, при этом преобладающая доля пришлась на внеплановые проверки (67 %).

Как и в прошлые годы, в структуре проверенных поставщиков финансовых услуг 86 % (1 546 проведенных проверок) занимают банки, однако по сравнению с 2012 годом число внеплановых проверок банков сократилось на 138, а плановых – увеличилось на 61 проверку. За 2013 год более чем в 4 раза увеличилось количество проверок поставщиков страховых услуг – с 41 проведенной проверки в 2012 году до 172 проверок в 2013 году (из них 127 внеплановых). Данный факт можно объяснить, в том числе, увеличением количества поступивших обращений граждан-потребителей страховых услуг.

В целом в 2013 году по результатам проверок финансовых организаций, нарушения были выявлены в 498 из 601 плановой проверки (83%) и в 550 из 1 206 внеплановых проверок (46 %). По банковской деятельности в 2013 году нарушения были выявлены в 434 из 517 плановых проверок (84 %) и в 492 из 1 029 внеплановых проверок (48 %).

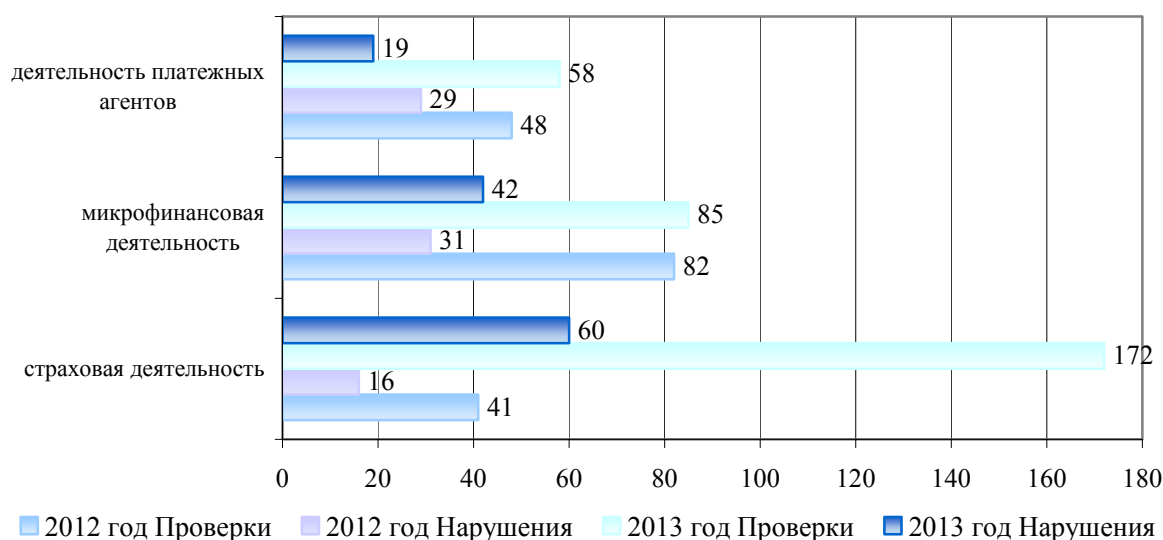
## Динамика изменения отдельных показателей деятельности Роспотребнадзора

Показатель	2009	2010	2011	2012	2013
Проведено мероприятий по контролю	582	876	1390	1785	1807
из них плановых	333	321	333	515	601
Количество административных расследований	273	658	804	880	721
Составлено протоколов об административном правонарушении	401	950	1550	1644	2063
из них по результатам административных расследований	137	421	690	707	589
Вынесено постановлений о привлечении к административной ответственности	326	720	1092	1353	1595

Всего по результатам проведённых в 2013 году проверок было выявлено 8 232 нарушения, что на 38 % больше аналогичного показателя 2012 года. При этом количество проверок увеличилось всего лишь на 1 %. Это свидетельствует не только о повышении качества проверок, но также о необходимости усиления превентивного контроля со стороны Роспотребнадзора за деятельностью финансовых организаций, массово включающих в договоры об оказании финансовых услуг условия, ущемляющие права потребителей.

Около 60 % выявленных нарушений было связано с неисполнением требований законов и нормативных правовых актов Российской Федерации (помимо Закона «О защите прав потребителей»). В отношении статей Закона «О защите прав потребителей», в том числе относящихся к праву потребителей на информацию об услугах, исполнителях услуг, информации и нарушению запрета на включение в договор условий, ущемляющих права потребителей, было выявлено 3 321 нарушение.

Количество проверок и выявленных в ходе них нарушений в 2012—2013 годах в разрезе видов финансовой деятельности (за исключением банковской деятельности) представлено на рис. 3.2.11.



**Рис. 3.2.11.** Динамика количества осуществления территориальными органами Роспотребнадзора федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей в отношении страховых и микрофинансовых организаций, а также платежных агентов за 2012—2013 годы

В то же время за 2013 год по сравнению с 2012 годом на 18 % снизилось количество проведенных административных расследований (с 880 в 2012 году до 721 в 2013

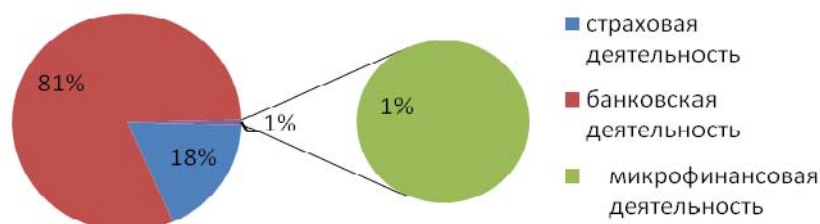
году); исключение составил показатель количества административных расследований в сфере страховой деятельности (увеличение почти в 4 раза).

Также с 2012 года наблюдается тенденция к снижению доли протоколов об административном правонарушении, составленных по результатам административных расследований, в общем числе протоколов. Если в 2011 году этот показатель составлял 44,5 %, в 2012 году – 43 %, то в 2013 году – всего 29 %. Следует особо отметить, что административные расследования год от года становятся более результативными. Так, доля расследований, закончившихся составлением протоколов об административном правонарушении, увеличилась с 64 % в 2010 году до 82 % в 2013 году.

Об улучшении административной работы территориальных органов Роспотребнадзора свидетельствует и прирост вынесенных постановлений о назначении административного наказания наряду с ежегодным падением доли их обжалований в суде со стороны банков. Так, за 4 года (с 2010 по 2013 год) количество вынесенных постановлений увеличилось на 69 %, а доля обжалованных постановлений уменьшилась на 16,8 процентных пункта.

По фактам нарушений, выявленных в результате проведения проверок, территориальными органами Роспотребнадзора в 2013 году было выдано 791 предписание, из них 712 в адрес банков, 34 в адрес микрофинансовых организаций, 13 в адрес платёжных агентов и 32 в адрес страховщиков. Было возбуждено 1 470 административных дел об административном правонарушении; должностными лицами Роспотребнадзора составлено 2 063 протокола об административном правонарушении, 589 из которых – по результатам административного расследования. По сравнению с 2012 годом число предписаний выросло на 11,6 %; число возбуждённых административных дел выросло на 7,2 %. Наиболее значительный рост показало число составленных протоколов об административном правонарушении – на 25 %.

В 2013 году Роспотребнадзором было дано 2 768 заключений в судах по гражданским делам о защите прав потребителей финансовых услуг, что на 27 % меньше, чем в 2012 году. По банковской деятельности процент снижения заключений в судах составил за 2013 год 33 % (с 3 560 в 2012 г. до 2 259 в 2013 г.). При этом в 2013 году активизировалась деятельность по выдаче заключений по договорам страхования – всего за год территориальными органами Роспотребнадзора было выдано 502 таких заключения против 100 заключений в 2012 году.

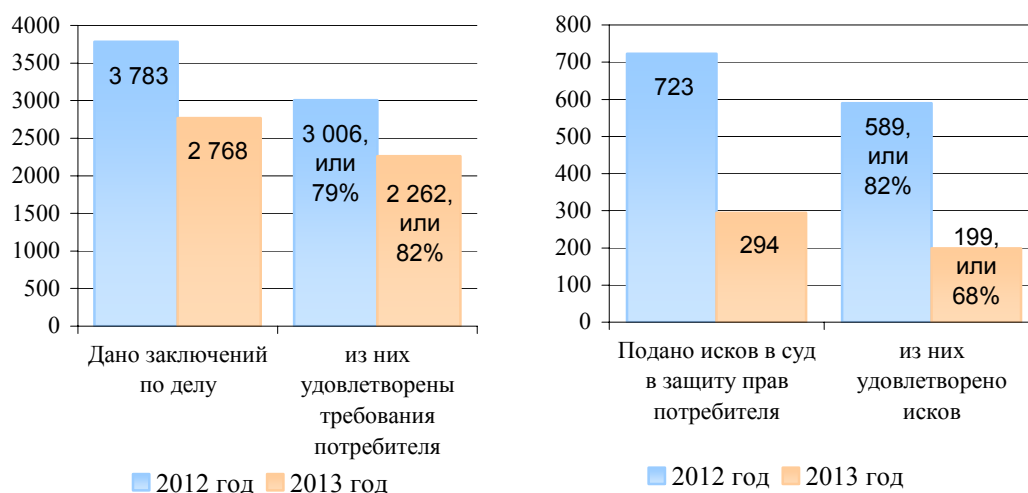


**Рис. 3.2.12.** Структура заключений в судах по делам о защите прав потребителей в разрезе видов финансовой деятельности

В целом, анализируя соотношение количества поданных Роспотребнадзором заключений по делу в судах с общим количеством обращений потребителей, можно отметить, что на судебный уровень выносится каждое 7-е обращение (как в целом по деятельности на финансовом рынке, так и по банковской деятельности), по страховой деятельности – каждое 5-е обращение, по микрофинансовой деятельности – каждое 20-е, а по деятельности платежных агентов – только каждое 121-е обращение.

Что касается доли удовлетворенных требований потребителей в общем объеме дел, по которым Роспотребнадзор участвовал в целях дачи заключения по делу, то в 2013 году в пользу потребителя было выиграно 82 % таких дел (в 2012 году – 79 %).

Однако наблюдается негативная тенденция к снижению доли поданных Роспотребнадзором судебных исков, которые разрешились в пользу потребителей. Если в 2011 году эта доля составляла 72 %, в 2012 году – 81,5 %, то в 2013 году только 68 % таких судебных споров разрешились в пользу потребителей. Тем не менее, по поданным Роспотребнадзором искам в пользу потребителей за 2013 год было присуждено 15,8 млн руб., в том числе 748 тыс. руб. в качестве компенсации морального вреда.



**Рис. 3.2.13.** Динамика показателей Роспотребнадзора в части дачи заключений по делу и подачи исков в суд за 2012—2013 годы

Неблагоприятную тенденцию по уменьшению доли судебных исков, поданных Роспотребнадзором, в том числе и в защиту неопределенного круга потребителей, которые удовлетворены в пользу потребителей, подтверждает и статистика Верховного Суда Российской Федерации. По данным Верховного Суда Российской Федерации, в 2013 году в суды поступило 121,5 тыс. гражданских дел о защите прав потребителей, связанных с претензиями по договорам с финансово-кредитными учреждениями, что на 15 тыс. дел меньше, чем в 2012 году. При этом доля дел, по которым требования потребителей были удовлетворены, в общем количестве рассмотренных с вынесением решения дел, за 2013 год также снизилась до 85 % (в 2012 г. данный показатель составлял 91,8 %).

Анализ судебной практики за 2013 год позволяет сделать вывод о том, что наибольшее количество судебных исков, по которым решения были приняты в пользу потребителей, было связано с включением финансово-кредитными учреждениями в договора кредитного займа условий, нарушающих права потребителей (табл. 3.2.3).

Таблица 3.2.3

**Наиболее часто встречающиеся условия договора кредитного займа, послужившие основанием для принятия решения в пользу потребителей финансовых услуг**

Условия договора кредитного займа, нарушающие права потребителей финансовых услуг	Примеры судебной практики за 2013 год
1	2
Право банка в одностороннем порядке изменять условия и (или) тарифы заключенных договоров	Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 30.09.2013 по делу № А78-1049/2013, Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 30.09.2013 по делу № А78-1049/2013; Постановление ФАС Центрального округа от 16.09.2013 по делу № А35-10633/2012 и др.

Продолжение табл. 3.2.3

1	2
Условия и санкции за досрочное погашение займа (кредита)	Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 23.10.2013 № 09АП-34330/2013-АК по делу № А40-64711/13, Апелляционное определение Московского городского суда от 24.07.2013 по делу № 11-23322/2013 и др.
Обязательная уплата соответствующих комиссий и плат, предусмотренных тарифами банка	Апелляционное определение Челябинского областного суда от 23.09.2013 по делу № 11-9950/2013; Постановление ФАС Поволжского округа от 20.09.2013 по делу № А55-32641/2012; Апелляционное определение Орловского областного суда от 11.09.2013 по делу № 33-1989; Апелляционное определение Ростовского областного суда от 11.09.2013 по делу № 33-11713/2013; Постановление ФАС Уральского округа от 30.07.2013 № Ф09-6541/13 по делу № А07-985/2012, Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 11.06.2013 и др.
Уступка права требования по обязательствам, возникшим между банком и гражданином-потребителем, третьему лицу, не являющемуся субъектом банковской деятельности, без согласия заемщика	Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 07.10.2013 № 09АП-32132/2013-АК по делу № А40-75415/13; Апелляционное определение Рязанского областного суда от 14.08.2013 № 33-1744 и др.
Уплата комиссии за выдачу справок о состоянии задолженности и произведенных платежах, размере основного долга и остатке задолженности по выплате процентов за пользование кредитом	Постановление ФАС Уральского округа от 17.10.2013 № Ф09-10683/13 по делу № А47-270/2012
Право банка при отсутствии средств на счете в безакцептном порядке списывать суммы задолженности клиента с других счетов клиента, открытых у кредитора	Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 15.07.2013 № 09АП-19522/2013, Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 27.05.2013 по делу № А41-39182/12, Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 15.05.2013 по делу № А70-8571/2012 и др.
Ограничение права заемщика на альтернативную подсудность	Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 27.06.2013 по делу № А79-5256/2011, Постановление ФАС Центрального округа от 19.04.2013 по делу № А54-6332/2012 и др.
Обязательства по оплате страхового взноса за страхование жизни и здоровья заемщика	Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 27.09.2013 № 09АП-25728/2013 по делу № А40-28210/2013, Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 16.09.2013; Апелляционное определение Московского городского суда от 10.04.2013 по делу № 11-6377, Апелляционное определение Московского городского суда от 24.06.2013 по делу № 11-15581; Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 26.02.2013 по делу № 33-982/13, Постановление ФАС Поволжского округа от 22.01.2013 по делу № А65-5723/2012 и др.

Следует обратить внимание на то, что при наличии документированного согласия потребителя на участие в программе страхования жизни и здоровья при подписании кредитного договора, отдельные суды не признают включение в договор обязательств по оплате страхового взноса как нарушение прав потребителей финансовых услуг. К примерам судебной практики по данному вопросу следует отнести Определение

Санкт-Петербургского городского суда от 23 января 2013 года № 33-493/2013, Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 16 сентября 2013 года, Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 13 августа 2013 года по делу № 33-6415/2013, Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 7 августа 2013 года по делу № 33-8550/2013, Апелляционное определение Московского городского суда от 8 июля 2013 года по делу № 11-19559/13 и др.

Спорная практика принятия судебных решений существует и по включению в договоры уступки права требования по обязательствам, возникшим между банком и гражданином-потребителем, третьему лицу, не являющемуся субъектом банковской деятельности, без согласия заемщика. Так, например, в постановлении Шестого арбитражного апелляционного суда от 30 января 2013 года № 06АП-6175/2012 по делу № А04-3899/2012 указано, что «уступка банком лицу, не обладающему статусом кредитной организации, права требования по не исполненному в срок кредитному договору с гражданином-заемщиком не противоречит закону и не требует согласия заемщика». Аналогичная норма содержится и в постановлении ФАС Восточно-Сибирского округа от 16 мая 2013 года по делу № А19-17606/2012.

В 2013 году значительная часть исков к страховым компаниям по договорам ОСАГО и КАСКО была удовлетворена судами в пользу потребителей в связи с принятием постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2012 года № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» и от 27 июня 2013 года № 20 «О применении судами законодательства о добровольном страховании имущества граждан» (Определение Санкт-Петербургского городского суда от 13 августа 2013 года № 33-11331/2013, Апелляционное определение Московского городского суда от 30 января 2013 года по делу № 11-2278, Апелляционное определение Ростовского областного суда от 7 августа 2013 года по делу № 33-9970).

Всего в 2013 году судами было вынесено 1 595 постановлений о назначении административного наказания, что на 17 % больше, чем в 2012 году (1 353 постановления). Как и в прошлом году, основной мерой пресечения является наложение административного штрафа (94 %), а в 6 % случаев (91 постановление) – вынесено предупреждение. Общая сумма наложенных административных штрафов за 2013 год составила 15,3 млн руб. (прирост за год составил 2,4 млн руб. или 19 %); сумма уплаченных взысканных административных штрафов – 11,4 млн руб. (75 % от наложенных административных штрафов). При этом, несмотря на увеличение в 2013 году доли уплаченных штрафов в общем объеме наложенных штрафов по сравнению с 2012 годом с 72 до 75 %, суммарный объем невзысканных назначенных штрафов незначительно вырос – если в 2012 году не взыскано 3,6 млн руб., то за 2013 год эта сумма составила 3,9 млн руб.

В 2013 году было вынесено 436 представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению правонарушения, что на 10 % меньше аналогичного показателя 2012 года. В суды было направлено 335 дел о привлечении к административной ответственности (в 2012 г. – 305 дел), при этом решение о назначении административного наказания было принято по 146 делам, что составляет 44 % (уровень 2011 года, в 2012 году доля таких дел составляла 56 %).

Если рассматривать статистику отмененных судом первой инстанции постановлений по делу об административном правонарушении за 2010—2013 годы (банковская деятельность), то можно отметить, что в абсолютном выражении количество таких постановлений из года в год значительно не изменяется (в среднем 91 отмененное постановление в год или 19 % в общем объеме обжалованных постановлений по делу об административном правонарушении).



Что касается вынесения судом второй инстанции постановлений в пользу территориальных органов Роспотребнадзора, то следует отметить, что за 2010—2013 годы доля таких постановлений в общем объеме предъявленных апелляционных жалоб на решения суда остается значительной – 81 % в 2013 году или 195 вынесенных постановлений в пользу Роспотребнадзора из 241 предъявленной апелляционной жалобы (в сравнении с предыдущими годами доля таких постановлений составляла 64 и 77 % в 2010 и 2011—2012 годах соответственно).

При рассмотрении статистики кассационных жалоб и решений суда третьей инстанции в пользу территориальных органов Роспотребнадзора явно заметно увеличение доли таких решений в относительном выражении. Так, в 2013 году в пользу Роспотребнадзора было вынесено 32 решения из 42, рассматриваемых судами третьей инстанции, или 76 %. Это максимальное значение показателя «доля судебных решений, вынесенных судами третьей инстанции в пользу Роспотребнадзора» с 2007 по 2013 года.



**Рис. 3.2.14.** Динамика изменения отдельных показателей административной деятельности Роспотребнадзора в банковской сфере, %

В качестве успешной работы Роспотребнадзора по защите прав потребителей финансовых услуг целесообразно привести показательные примеры судебной практики в 2013 году.

Так, одним из наиболее типичных нарушений банковских организаций при заключении кредитных договоров с физическими лицами является включение в кредитный договор обязательных условий об обязанности заемщика застраховать свою жизнь и здоровье.

Этот вопрос освещен в Обзоре судебной практики по гражданским делам, связанным с разрешением споров об исполнении кредитных обязательств (утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 22 мая 2013 года). Как указано в пункте 4 данного Обзора, «в качестве дополнительного способа обеспечения исполнения кредитного обязательства допускается только добровольное страхование заемщиком риска своей ответственности».

В качестве примера уместно привести постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 27 сентября 2013 года № 09АП-25728/2013 по делу № А40-28210/2013 по рассмотрению жалобы ООО «Хоум Кредит энд Финанс Банк» к Управлению Роспотребнадзора по Красноярскому краю (оспаривание постановления по делу об административном правонарушении).



Как указал суд, кредитный договор и договор страхования банком от несчастных случаев и болезней являются самостоятельными гражданско-правовыми обязательствами с самостоятельными предметами и объектами. Возникновение у заемщика обязательств из кредитного договора не может обуславливать возникновение у него обязательств по оплате страхового взноса, поскольку гражданским законодательством не предусмотрена такая обязанность заемщика. Таким образом, условие кредитного договора об обязательном взимании страхового взноса кредитором за личное страхование заемщика не основано на законе и является нарушением прав потребителя (статья 16 Закона «О защите прав потребителей»). Названное обстоятельство составляет объективную сторону вменяемого заявителю (ООО «Хоум Кредит энд Финанс Банк») административного правонарушения и свидетельствует о наличии события административного правонарушения в действиях банка, ответственность за которое предусмотрена частью 2 статьи 14.8 КоАП РФ. Таким образом, суд отказал в удовлетворении требований банка о признании незаконным и отмене постановления Управления Роспотребнадзора по Красноярскому краю<sup>76</sup>.

Не менее частыми нарушениями, выявляемыми в ходе проверок банковских организаций Роспотребнадзором, являются право банка в одностороннем порядке изменять условия и (или) тарифы заключенных договоров и обязательная уплата соответствующих комиссий и плат, предусмотренных тарифами банка.

Типичным судебным делом, рассматривающим указанные нарушения, является постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 30 сентября 2013 413а по делу № А78-1049/2013 по рассмотрению жалобы ЗАО «Райффайзенбанк» о признании недействительным предписания Управления Роспотребнадзора по Забайкальскому краю от 28 декабря 2012 года № 133 об устранении выявленных нарушений обязательных требований.

Суд отказал в удовлетворении заявления банка о признании недействительным предписания, выданного ему надзорным органом об устранении выявленных нарушений закона. Как указал суд, согласно пункту 1 статьи 16 Закона «О защите прав потребителей» условия договора, ущемляющие права потребителя по сравнению с правилами, установленными законами или иными правовыми актами Российской Федерации в области защиты прав потребителей, признаются недействительными. Судом установлено, что банком с клиентами – физическими лицами заключаются кредитные договоры, ряд пунктов которых наделяет банк правом в одностороннем порядке изменять их условия и (или) тарифы, что ущемляет права потребителей на надлежащее уведомление об основаниях изменения договора, стабильность (неизменность) условий договора, право на надлежащее исполнение договора<sup>77</sup>. Кроме того, в договор включены особые условия предоставления кредитов наличными, а именно за получение кредита в кассе банка введена комиссия в размере 0,7 %.

При таких обстоятельствах суд пришел к выводу об отказе в удовлетворении заявленных Банком требований.

Также значимым нарушением, с точки зрения защиты прав потребителей финансовых услуг, является включение в кредитный договор права банка при отсутствии средств на счете в безакцептном порядке списывать суммы задолженности клиента с других счетов клиента, открытых у кредитора. Данная норма рассматривалась в постановлении Девятого арбитражного апелляционного суда от 15 июля 2013 года

<sup>76</sup> КонсультантПлюс, Подборка судебных решений за 2013 год – статья 16 «Недействительность условий договора, ущемляющих права потребителя» Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей», Р.Б. Касенов.

<sup>77</sup> КонсультантПлюс, Подборка судебных решений за 2013 год – статья 16 «Недействительность условий договора, ущемляющих права потребителя» Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей», Р.Б. Касенов.

№ 09АП-19522/2013 по рассмотрению жалобы ЗАО «КРЕДИТ ЕВРОПА БАНК» к Управлению Роспотребнадзора по Ивановской области в г. Кинешме, Кинешемском, Заволжском, Пучежском и Юрьевецком районах (далее – административный орган) о признании незаконным и отмене постановления по делу об административном правонарушении.

Суд признал законным привлечение банка к ответственности за нарушение, предусмотренное частью 2 статьи 14.8 КоАП РФ, выразившееся во включении в договор банковского счета условия о безакцептном списании денежных средств в счет исполнения всех обязательств перед банком, поскольку такое условие в силу статьи 16 Закона «О защите прав потребителей» ущемляет права потребителя и является недействительным. В силу нормы пункта 1 статьи 854 ГК РФ списание денежных средств со счета банков осуществляется на основании распоряжения клиента, а в силу нормы пункта 3 статьи 845 ГК РФ банк не вправе определять и контролировать направление использования денежных средств клиента и устанавливать другие, не предусмотренные законом или договором банковского счета, ограничения его прав распоряжаться денежными средствами по своему усмотрению. Таким образом, суд отказал в удовлетворении заявления о признании незаконным и отмене постановления о привлечении к административной ответственности по части 2 статьи 14.8 КоАП РФ.

### 3.3. Жилищно-коммунальные услуги

Защита прав потребителей в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) продолжает оставаться одной из важнейших социально значимых функций государства.

Вопросы защиты прав потребителей в сфере ЖКХ стали особенно актуальными в связи с передачей населению жилого фонда в самоуправление, ростом цен на коммунальные услуги и резким увеличением их доли в структуре расходов населения, а также переходом предприятий жилищно-коммунальной сферы на самокупаемость. Вместе с тем уровень и качество коммунальных услуг не претерпели существенных изменений, несмотря на происходящие преобразования в различных секторах экономики.

По данным Росстата<sup>78</sup>, емкость рынка ЖКХ к началу 2013 года составляла 1 637,9 млрд руб. Из них 361,6 млрд руб. – это жилищные услуги, 1276,3 млрд руб. – коммунальные.

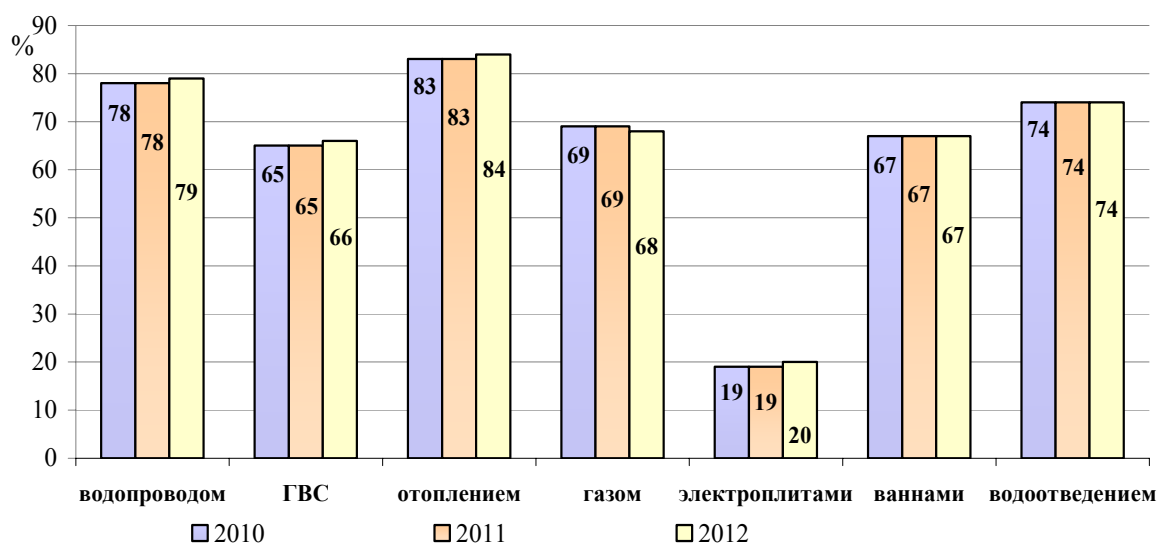


Рис. 3.3.1. Динамика благоустройства жилищного фонда в Российской Федерации (по данным Росстата на конец 2012 года)

<sup>78</sup> <http://www.gks.ru>

Объекты коммунальной инфраструктуры, несмотря на проводимую реформу, всё так же находятся в изношенном состоянии. В целом по ЖКХ нормативный срок отслужили более 60 % основных фондов, к наступлению 2013 года не наблюдается значимого улучшения в благоустройстве жилищного фонда (рис. 3.3.1); отмечается рост протяженности уличной водопроводной сети, нуждающейся в замене, увеличение потерь тепла в сетях; площадь ветхого и аварийного жилищного фонда составляет почти 100 млн м<sup>2</sup> (табл. 3.3.1).

Таблица 3.3.1

**Состояние жилищного фонда в Российской Федерации  
(по данным Росстата на конец 2012 года)**

	2010	2011	2012
Объем предоставленных жилищных услуг, млрд руб.	297,2	334,8	361,6
Объем предоставленных коммунальных услуг, млрд руб.	1087,0	1232,6	1276,3
Весь ветхий и аварийный жилищный фонд, млн м <sup>2</sup>	99,4	98,9	99,9
Уличная водопроводная сеть, нуждающаяся в замене, тыс. км	147,7	152,9	154,7
Потери тепла в сетях, в % от подачи тепла	10,6	10,7	10,8

Важным показателем состояния жилищного фонда являются регулярно происходящие аварии сетей в субъектах Российской Федерации.

Так, по сведениям информационного агентства «Атмосфера»<sup>79</sup>, 19 октября 2013 года более 2,8 тыс. жителей Барнаула остались без отопления на целую ночь, температура воздуха в городе была ниже минус четырех градусов.

В Хабаровске 20 ноября 2013 произошла крупная авария на теплотрассе. Утром в городе прорвало тепломагистраль диаметром 700 мм, мощный фонтан воды с температурой около 70 градусов обрушился на одноэтажный дом, в котором живут 12 человек. Причиной послужила коррозия металла из-за контакта с землей. Жильцы не пострадали. Однако дома оставались без теплоснабжения около десяти часов при температуре плюс один градус<sup>80</sup>.

В г. Архангельске разрыв 1 000-миллиметрового водовода произошел на стыке старой и новой труб, оставив без водоснабжения несколько районов города. Произшедшая ранее (в сентябре того же года) аналогичная авария лишила водоснабжения жителей на двое суток<sup>81</sup>.

Аварии инфраструктуры ЖКХ носят частый и массовый характер, затрагивают широкие слои населения. О значимости проблематики ЖКХ как сферы жизнеобеспечения человека свидетельствует и другая информация, публикуемая в сети «Интернет» и средствах массовой информации.

Среди прочих, эти причины определяют необходимость продолжения реформы ЖКХ как ключевой вопрос государственной социально-экономической политики, требующий проведения системных преобразований в жилищном секторе, совершенствования правового регулирования, определения основных подходов и практических методов для создания сбалансированной системы отношений, усиления государственного и общественного контроля за соблюдением обязательных требований в сфере ЖКХ.

Проведение систематического и целенаправленного государственного контроля и надзора за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ), на протяжении всех последних лет объективно являлось

<sup>79</sup> <http://www.asfera.info>.

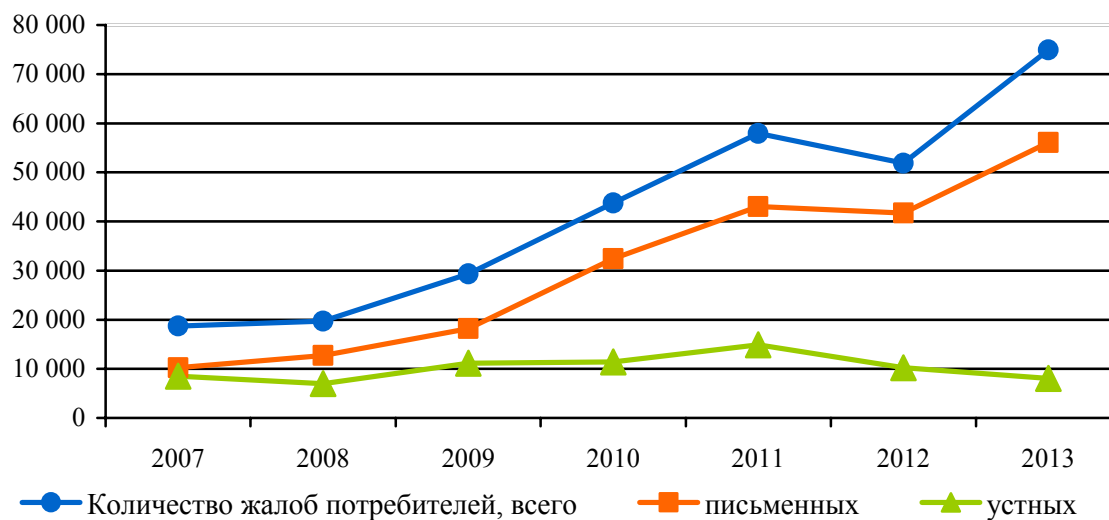
<sup>80</sup> По сведениям информационного агентства «ИТАР-ТАСС» <http://www.itar-tass.com>.

<sup>81</sup> По сведениям новостного сайта «News2World» <http://www.news2world.net>.

одним из приоритетных направлений деятельности Роспотребнадзора как уполномоченного федерального органа власти в области защиты прав потребителей, поскольку именно жилищная сфера сегодня во многом является индикатором, сигнализирующим об уровне защиты соответствующих прав граждан.

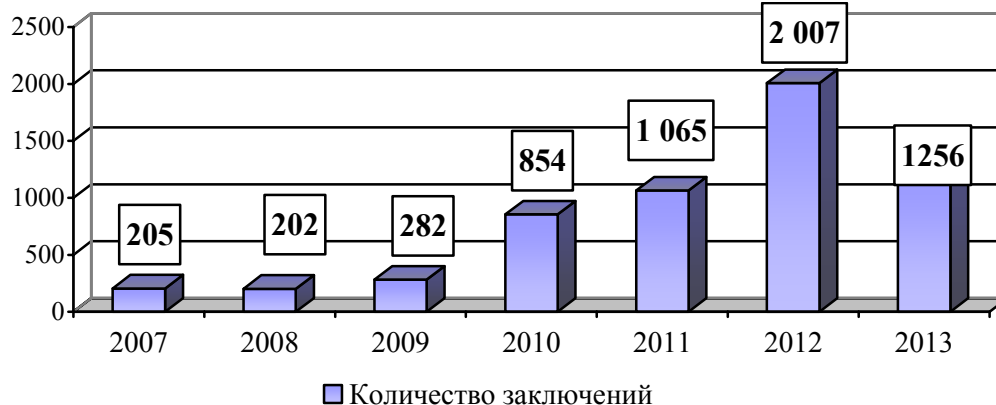
По данным ведомственного статистического учета Роспотребнадзора, данная область потребительских правоотношений уверенно «лидирует» по числу жалоб по сравнению с другими видами услуг.

В 2013 году в территориальные органы Роспотребнадзора поступило 74 949 обращений по вопросам оказания ЖКУ, из них 56 079 – письменных обращений граждан, в 2012 году поступило 67 276 обращения, из них 41 686 – письменных от граждан, в 2011 году, соответственно – 57 920 и 43 055 обращений (рис. 3.3.2).



**Рис. 3.3.2.** Структура и динамика обращений граждан по вопросам защиты прав потребителей в сфере ЖКХ, поступающих в территориальные органы Роспотребнадзора

В связи с недавними изменениями в жилищном законодательстве<sup>82</sup> наблюдается снижение участия территориальных органов Роспотребнадзора в виде дачи заключений по гражданским делам о защите прав потребителей ЖКУ в порядке, установленном взаимосвязанными положениями части 1 статьи 47 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации<sup>83</sup> и пункта 5 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей».



**Рис. 3.3.3.** Динамика общего числа заключений, данных в судах территориальными органами Роспотребнадзора в целях защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг

<sup>82</sup> См. «Государственный доклад о защите прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году».

<sup>83</sup> Далее – ГПК РФ.

Так, если в 2010 году их число составило 854 заключения, в 2011 году было дано 1 065 таких заключений, в 2012 году – 2 007, в 2013 году – 1 256 (рис. 3.3.3, табл. 3.3.2).

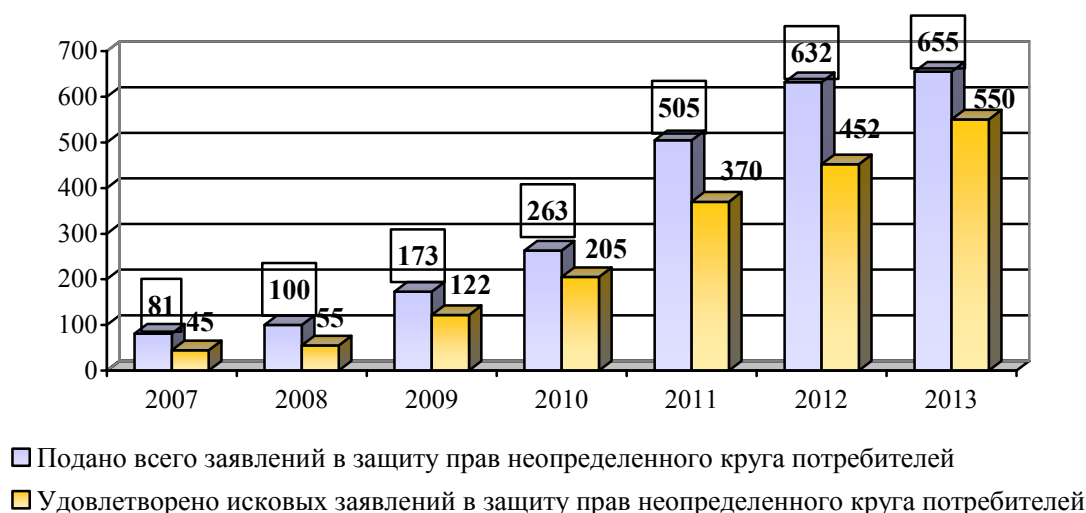
Таблица 3.3.2

**Количество заключений, данных в судах отдельными территориальными органами  
Роспотребнадзора в целях защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг  
в 2013 году**

	Субъект Российской Федерации	Дано заключений в судах	Доля от общего показателя по России, %
<b>Всего по Российской Федерации</b>		1 256	100,0
<b>Средний показатель по Российской Федерации – 24 заключения</b>			
1	Вологодская область	127	10
2	Алтайский край	102	8
3	Курганская область	74	5,8
4	Ленинградская область	61	4,8
5	Амурская область	56	4,4
6	Магаданская область	55	4,3
7	Самарская область	52	4,1
8	Омская область	34	2,7
9	Республика Карелия	32	2,5
10	Пермский край	30	2,4
11	Республика Татарстан	30	2,4
12	Волгоградская область	30	2,4

Такие виды полномочий Роспотребнадзора (его территориальных органов) в установленной сфере деятельности, как привлечение к ответственности лиц, совершивших (допустивших) нарушения обязательных требований законодательства в области защиты прав потребителей, в частности, права на информацию, права на безопасность и др. (подпункт 3 пункта 2, подпункт 5 пункта 4 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей»), обращение в суд с заявлениями в защиту прав потребителей, законных интересов неопределенного круга потребителей (подпункт 7 пункта 4 статьи 40 и статья 46 Закона «О защите прав потребителей»), вступление в рассматриваемое судом дело по своей инициативе или по инициативе лиц, участвующих в деле, для дачи заключения по делу в целях защиты прав потребителей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (пункт 5 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей»), в области жилищных отношений в своей основе могут, в том числе, базироваться на соответствующих материалах проверок, проведенных органами государственного жилищного надзора по вопросам соблюдения обязательных требований жилищного законодательства, регулирующего правоотношения с участием граждан – потребителей жилищно-коммунальных услуг.

Ведомственная статистика Роспотребнадзора показывает, что более чем в 3 раза, с 173 в 2009 году (632 в 2012 году) до 655 в 2013 году, выросло число исков, поданных территориальными органами Роспотребнадзора в защиту законных интересов неопределенного круга потребителей ЖКУ (рис. 3.3.4, табл. 3.3.3).



**Рис. 3.3.4.** Динамика участия территориальных органов Роспотребнадзора в судебной защите неопределенного круга потребителей в сфере ЖКХ (2007—2013 годы).

Таблица 3.3.3

**Количество исков в защиту неопределенного круга потребителей жилищно-коммунальных услуг, направленных отдельными территориальными органами Роспотребнадзора в суд в 2013 году**

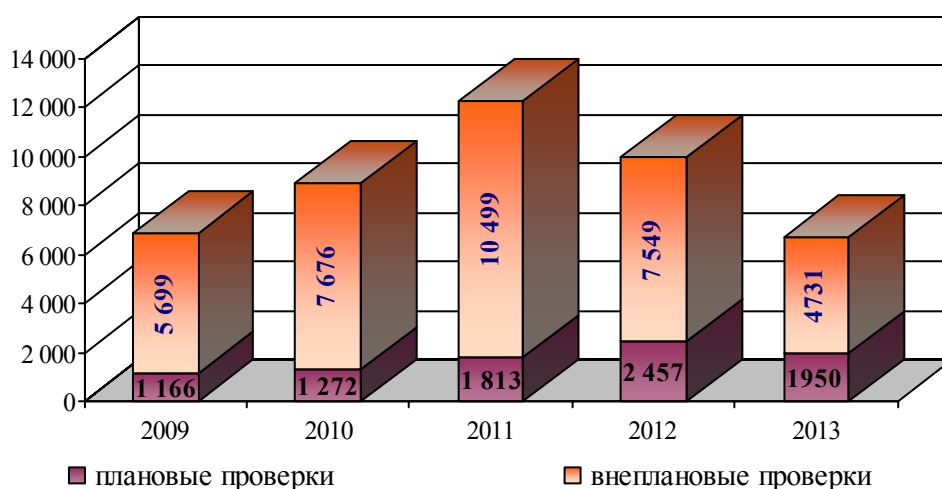
	Субъект Российской Федерации	Дано заключений в судах	Доля от общего показателя по России, %
<b>Всего по Российской Федерации</b>		<b>655</b>	<b>100,0</b>
<b>Средний показатель по Российской Федерации – 8 исков</b>			
1	Алтайский край	71	10,8
2	Ленинградская область	39	5,9
3	Воронежская область	38	5,8
4	Республика Дагестан	31	4,7
5	Новосибирская область	28	4,2
6	Московская область	27	4,1
7	Краснодарский край	25	3,8
8	Пермский край	24	3,6
9	Вологодская область	23	3,5
10	Самарская область	16	2,4
11	Челябинская область	15	2,3

Тем не менее стоит отметить, что в редакции, действующей в настоящее время, статья 46 Закона «О защите прав потребителей» ограничивает исковые требования, предъявляемые Роспотребнадзором в защиту прав неопределенного круга лиц, требованиями исключительно неимущественного характера (о прекращении противоправных действий). Для восстановления имущественных прав требуется обращение в суд с иском в защиту отдельных потребителей или группы потребителей, на что не всегда готовы граждане, особенно если их реальные затраты, включая временные, не соотносятся с возможными имущественными компенсациями. Это обстоятельство подтверждается приведенными выше данными о снижении показателей территориальных органов Роспотребнадзора по количеству заключений, данных ими в судах в целях защиты прав потребителей ЖКУ.

Ранее соответствующие иски часто инициировались Роспотребнадзором (чем и объяснялся устойчивый рост показателей правоприменительной практики в предшествующие отчетные периоды). После введения государственного жилищного надзора<sup>84</sup> обращения граждан, как правило, перенаправляются Роспотребнадзором по подведомственности в жилищные инспекции в субъекты Российской Федерации для принятия мер административного реагирования в рамках жилищного надзора с одновременным разъяснением заявителю права обращения в суд в целях защиты его имущественных прав как потребителя, что подразумевает увеличение ответственности населения за принятие решения об инициации судебного процесса. Решение данной проблематики видится в пропаганде гражданской активности и повышении потребительской грамотности.<sup>85</sup>

Кроме того, отсутствие эффективной процедуры разрешения споров, характерных для сферы ЖКХ (с участием имущественной заинтересованной группы потребителей, то есть фактически с экономическим содержанием спора, затрагивающего публичные интересы) не стимулирует исполнителей услуг к соблюдению прав потребителей в широком масштабе<sup>86</sup>.

В 2013 году проверена деятельность 4 947 субъектов в сфере ЖКХ, проведено 1 950 плановых и 4 731 внеплановая проверок, выявлено 3 696 нарушений законов и иных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере защиты прав потребителей (табл. 3.3.4, рис. 3.3.5 и 3.3.6).



**Рис. 3.3.5.** Динамика соотношения плановых и внеплановых проверок по вопросам соблюдения законодательства в сфере ЖКХ

<sup>84</sup> Статья 20 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) в редакции Федерального закона от 18 июля 2011 года 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», далее – Закон № 242-ФЗ.

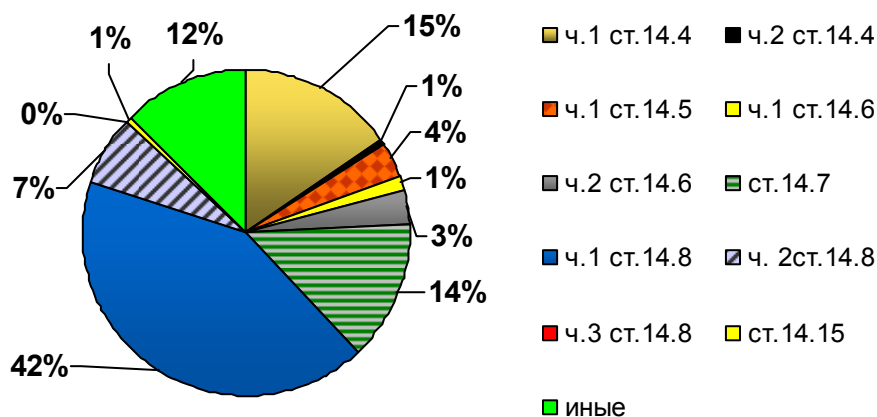
<sup>85</sup> См. раздел «Развитие системы информирования и консультирования».

<sup>86</sup> Планом мероприятий («дорожная карта») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 2579-р, предусмотрено внедрение института «групповых исков» («коллективных исков»). С учетом направленности данного Плана предполагается, что совершенствование законодательства в этой связи будет носить не специальный, а общий характер. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации 21 мая 2013 года приняла в первом чтении проект федерального закона № 246960-6 «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации», статья 44 которого предусматривает право граждан «обратиться с коллективным административным иском в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц».

Таблица 3.3.4

**Динамика выявленных нарушений в сфере ЖКХ  
в разрезе статей Закона «О защите прав потребителей»**

Выявлено нарушений Закона «О защите прав потребителей»	2012	Уд. вес, %	2013	Уд. вес, %
Всего, в том числе по статьям:	17 041	100,0	12297	100,0
Статья 4 (качество)	1 245	7,3	641	5,21
Статьи 5, 6 (гарантия, срок годности и так далее)	31	0,2	61	0,50
Статья 7 (безопасность услуг)	159	0,9	217	1,76
Статьи 8—10, 12 (информация об услугах, исполнителе)	5 778	33,9	4397	35,76
Статья 11 (режим работы исполнителя)	220	1,3	227	1,85
Статья 16 (недействительность условий договора, ущемляющих права потребителей)	900	5,3	866	7,04
Другие статьи	1 113	6,5	703	5,72



**Рис. 3.3.6** Структура административных правонарушений, связанных с соблюдением требований законодательства о защите прав потребителей в сфере ЖКХ (по результатам надзорных мероприятий территориальных органов Роспотребнадзора, проведенных в 2013 году)

Таблица 3.3.5

**Структура административных правонарушений, связанных с соблюдением требований законодательства о защите прав потребителей в сфере ЖКХ  
(по результатам надзорных мероприятий территориальных органов Роспотребнадзора, проведенных в 2013 году)**

Статьи КоАП РФ	Количество правонарушений	Доля правонарушений, %
Статья 14.4, часть 1	973	15
Статья 14.4, часть 2	35	1
Статья 14.5, часть 1	235	4
Статья 14.6, часть 1	84	1
Статья 14.6, часть 2	219	3
Статья 14.7	881	3
Статья 14.8, часть 1	2 670	42
Статья 14.8, часть 2	440	7
Статья 14.8, часть 3	7	0,1
Статья 14.15	35	1
Иные	793	12



Конкретный порядок осуществления органами государственного жилищного надзора регионального государственного жилищного надзора устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с учетом требований к организации и проведению государственного жилищного надзора, установленных Правительством Российской Федерации, на которое также возложена функция по координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственный жилищный надзор<sup>87</sup>.

Одобренным Правительственной комиссией по проведению административной реформы (протокол № 126, раздел XX, пункт 2 от 14 октября 2011 года) графиком подготовки проектов постановлений Правительства Российской Федерации об утверждении положений о конкретных видах государственного контроля (надзора), предусмотренных пунктом 15 Плана мероприятий, необходимых для реализации Закона № 242-ФЗ, в соответствии с поручением заместителя Председателя Правительства Российской Федерации С. Б. Иванова от 7 сентября 2011 года № СИ-П13-6333 (поручение Аппарата Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2011 года № П13-43791) подготовка проекта постановления Правительства Российской Федерации об утверждении Положения о государственном жилищном надзоре предусматривалась ещё в апреле 2012 года, однако соответствующий нормативный правовой акт был принят значительно позже – постановление Правительства Российской Федерации от 11 июня 2013 года № 493 «О государственном жилищном надзоре»<sup>88</sup>, которым было утверждено Положение о государственном жилищном надзоре<sup>89</sup>, вступило в силу только с 25 июня 2013 года. Действовавшее ранее постановление Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1994 года № 1086 «О государственной жилищной инспекции в Российской Федерации» признано утратившим силу.

Согласно Положению о ГЖН государственный жилищный надзор осуществляется посредством организации и проведения проверок выполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований (в указанных выше сферах), принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению выявленных нарушений, а также систематического наблюдения за исполнением обязательных требований указанными органами и лицами.

Положение о ГЖН устанавливает перечень обязательных требований, являющихся предметом проверок государственных жилищных инспекций.

Организация и проведение проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей органами государственного жилищного надзора производится в соответствии с положениями Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>90</sup> с учетом особенностей, установленных частями 4.1—4.3 статьи 20 ЖК РФ.

Органы государственного жилищного надзора вправе проверить соблюдение требований законодательства по содержанию общего имущества в многоквартирном доме, по порядку переустройства и перепланировки жилых помещений, по установлению размера платы за содержание и ремонт жилых помещений, по порядку признания жилых помещений непригодными для проживания, по определению размера и внесению платы за коммунальные услуги, по оснащению многоквартирных и жилых домов

<sup>87</sup> См. взаимосвязанные положения пунктов 16.1 и 16.2 статьи 12 и части 2 статьи 20 ЖК РФ.

<sup>88</sup> Далее – Положение № 493.

<sup>89</sup> Далее – Положение о ГЖН.

<sup>90</sup> Далее – Закон № 294-ФЗ.

приборами учета используемых энергоресурсов и эксплуатации таких приборов, по признанию многоквартирного дома аварийным и т.д.

Так, на основании части 5 статьи 20 ЖК РФ государственные жилищные инспекторы имеют право:

– беспрепятственно по предъявлению служебного удостоверения и копии приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) органа государственного жилищного надзора о назначении проверки посещать территории и расположенные на них многоквартирные дома, помещения общего пользования многоквартирных домов, а с согласия собственников жилые помещения в многоквартирных домах и проводить их обследования, а также исследования, испытания, расследования, экспертизы и другие мероприятия по контролю, проверять соответствие устава товарищества собственников жилья требованиям законодательства Российской Федерации, а по заявлениям собственников помещений в многоквартирном доме проверять правомерность принятия общим собранием собственников помещений решения о создании товарищества собственников жилья, правомерность избрания председателя правления товарищества и других членов правления товарищества, правомерность принятия решения о выборе управляющей организации многоквартирного дома и т. д.;

– запрашивать и получать от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан информацию и документы, необходимые для проверки соблюдения обязательных требований;

– составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушением обязательных требований, рассматривать дела об указанных административных правонарушениях и принимать меры по предотвращению таких нарушений

– выдавать предписания о прекращении нарушений обязательных требований, об устранении выявленных нарушений, о проведении мероприятий по обеспечению соблюдения обязательных требований, в том числе об устранении несоответствия устава товарищества собственников жилья обязательным требованиям;

– направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями обязательных требований, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений.

Также органы государственного жилищного надзора наделены правом обращаться в суд с заявлениями о признании недействительным решения, принятого общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме с нарушением требований ЖК РФ, о ликвидации товарищества, о признании договора управления данным домом недействительным в случае неисполнения в установленный срок предписания об устранении несоответствия устава товарищества собственников жилья обязательным требованиям или в случаях выявления нарушений порядка создания товарищества собственников жилья, выбора управляющей организации, утверждения условий договора управления многоквартирным домом и его заключения.

Органы государственного жилищного надзора рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.21—7.23, частью 1 статьи 7.23.1, частями 4 и 5 статьи 9.16 КоАП РФ, устанавливающими ответственность за нарушение правил пользования жилыми помещениями, содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений, нарушение нормативов обеспечения населения коммунальными услугами, нарушение требований законодательства о раскрытии информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами, несоблюдение лицами, ответственными за содержание многоквартирных домов, требований энергетической эффективности и требований о разработке и доведе-

нии до сведения собственников помещений в многоквартирных домах предложений о мероприятиях по энергосбережению.

Наряду с государственным жилищным надзором законодательством предусмотрен также муниципальный жилищный контроль, осуществляемый органами местного самоуправления, уполномоченными на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда.

Порядок организации и осуществления муниципального жилищного контроля регламентируется федеральным законодательством, законодательством субъекта Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Органы государственного жилищного контроля проводят плановые и внеплановые проверки.

Основанием для проведения внеплановой проверки, кроме иных предусмотренных законом оснований, может служить обращение гражданина, содержащее информацию о нарушении его прав как потребителя в жилищно-коммунальной сфере, о возникновении угрозы либо о причинении вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия, о возникновении угрозы либо возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также о фактах нарушения обязательных требований к порядку принятия общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме решения о создании товарищества собственников жилья, уставу товарищества, порядку принятия решения о выборе управляющей организации, порядку заключения договора с управляющей организацией и фактах нарушения управляющей организацией договорных обязательств.

Одновременно региональный государственный жилищный надзор, направленный на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, установленных исключительно жилищным законодательством, осуществляемый органами государственного жилищного надзора в рамках Закона № 294-ФЗ с особенностями, установленными частями 4.1, 4.2, 4.3 статьи 20 ЖК РФ, не подразумевает проверку соблюдения обязательных требований законодательства, регулирующего отношения в области защиты прав потребителей по смыслу статьи 1 Закона «О защите прав потребителей».

Соответственно, федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей предусматривает согласно положениям подпунктов 1 и 2 пункта 2 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей» (в редакции Закона № 42-ФЗ) организацию и проведение проверок:

- соблюдения обязательных требований, установленных международными договорами Российской Федерации, Законом «О защите прав потребителей», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулирующими отношения в области защиты прав потребителей;

- соответствия товаров (работ, услуг) обязательным требованиям, обеспечивающим безопасность товаров (работ, услуг) для жизни и здоровья потребителей, окружающей среды, предупреждение действий, вводящих потребителей в заблуждение, и предотвращение причинения вреда имуществу потребителей, установленным в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- не подразумевает проверку соблюдения (в порядке, установленном Законом № 294-ФЗ) юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований жилищного законодательства, в частности, по вопросам предоставле-

ния коммунальных услуг, внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги, доведения информации в порядке и объеме, предусмотренном актами жилищного законодательства.

Федеральным законом Российской Федерации от 28 декабря 2013 года № 417-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения, помимо прочего, в части ограничения повышения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги.

Так, ЖК РФ дополнен статьей 157.1, устанавливающей, что размер вносимой платы не должен повышаться сверх предельных (максимальных) индексов его изменения в муниципальных образованиях, утверждаемых высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) региона (в ряде случаев – по согласованию с представительными органами муниципальных образований). Правительство Российской Федерации будет определять значения индексов в среднем по субъектам федерации. Оно также утвердит основы формирования индексов. Предельные индексы и индексы по регионам устанавливаются на долгосрочный период (минимум на 3 года, если иное не укажет Правительство Российской Федерации).

Тем не менее до сих пор не отрегулирована должным образом сфера защиты прав собственников отдельных домовладений, «коттеджных поселков»<sup>91</sup>. Часто заключение и исполнение договоров с собственниками таких строений (конгломератов строений) сопряжено с рядом проблем (создание фиктивных кооперативов, навязывание услуг и другие)<sup>92</sup>. В требованиях жилищного законодательства сделан серьезный упор в сторону защиты прав собственников многоквартирных домов (МКД). В частности, это касается порядка проведения собраний собственников помещений в МКД, в том числе с целью избрания управляющих организаций (создания товарищества собственников жилья), требований к содержанию договора управления многоквартирным домом, требований к внесению платы за жилищно-коммунальные услуги. Между тем положения ЖК РФ не содержат норм, учитывающих особенности правового регулирования деятельности организаций, принимающих на себя функции управления имуществом собственников отдельных домовладений, «коттеджных поселков», «доходных домов»<sup>93</sup> и тому подобных объектов, включая территории (земельные участки), на которых расположены такие объекты.

Одним из значимых событий в сфере ЖКХ стало создание Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой России)<sup>94</sup>. Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 года № 1038 определено, что новое ведомство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, градострои-

<sup>91</sup> Под домовладением подразумевается дом любого типа, принадлежащий одному собственнику или семье (на праве общей собственности).

<sup>92</sup> Проблемы «коттеджных поселков» чаще всего связаны с неопределенностью их правового статуса с точки зрения земельного законодательства и законодательства о территориально-административном делении Российской Федерации. На практике встречаются варианты от реальных поселков, расположенных на землях поселений, до единого земельного участка сельскохозяйственного назначения, принадлежащего фермерскому хозяйству или юридическому лицу (в качестве титульного собственника могут выступать: садоводческое некоммерческое товарищество, дачное некоммерческое товарищество, некоммерческие партнерства, кооперативы, хозяйственные общества типа ООО и так далее), застроенного домовладениями или «многоквартирными домами», фактически используемыми третьими лицами (не собственником). В таких случаях возможность применения к подобным «поселкам» положений ЖК РФ как такового не очевидна.

<sup>93</sup> Определение «доходного дома» в настоящее время законодательством Российской Федерации не установлено. Обычно под «доходным домом» подразумевается дом, формально имеющий признаки МКД (квартиры, лифты, лестницы и т. п. имущество), но принадлежащий на праве собственности одному лицу (группе лиц на праве общей собственности) и используемый в целях получения выгоды для собственника.

<sup>94</sup> <http://www.gostroy.gov.ru/>.

тельства, промышленности строительных материалов и жилищно-коммунального хозяйства. Министерство осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере теплоснабжения и в сфере обеспечения энергетической эффективности зданий, строений, сооружений, в том числе в жилищном фонде, в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан, а также в сфере повышения энергетической эффективности экономики субъектов РФ и муниципальных образований.

В качестве важной новации законодательства, регулирующего общественные отношения в сфере ЖКХ, необходимо отметить вступление в силу с 1 января 2013 года Федерального закона № 416-ФЗ от 7 декабря 2011 года «О водоснабжении и водоотведении» (за исключением статьи 9 об особенностях распоряжения объектами централизованных систем водоснабжения и (или) водоотведения, находящимися в муниципальной или государственной собственности, вступившей в силу с 1 января 2012 года).

Предметом регулирования данного закона являются отношения в сфере водоснабжения и водоотведения. В частности, отношения, связанные с предоставлением коммунальных услуг по горячему водоснабжению, холодному водоснабжению, водоотведению, с оплатой таких услуг, в части, не урегулированной другими федеральными законами.

Как уже указывалось, немаловажной является деятельность информирования и просвещения населения Российской Федерации об их правах при предоставлении жилищно-коммунальных услуг.

Во исполнение поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д. Н. Козака от 28 мая 2013 года № ДК-П9-3544 о реализации мероприятий, предусмотренных комплексом мер, направленных на информирование граждан об их правах и обязанностях в сфере жилищно-коммунального хозяйства<sup>95</sup>, с сентября по декабрь 2013 года включительно управлениями Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации было принято участие в подготовке и/или проведении в общей сложности 4 195 мероприятий, связанных с информированием потребителей об их правах при предоставлении жилищно-коммунальных услуг, а также о способах защиты этих прав в жилищной сфере.

Информирование населения проводилось всеми доступными в настоящее время способами, начиная с сюжетов на федеральных и местных телерадиоканалах, в сети «Интернет» и заканчивая индивидуальными консультациями и раздачей листовок и информационных брошюр. Помимо информирования граждан, специалистами территориальных органов Роспотребнадзора и консультационных центров (пунктов) на базе подведомственных Роспотребнадзору организаций<sup>96</sup> оказывалась помощь в составлении исковых заявлений и дача заключений в судах.

Помимо прочего, интерес у населения вызвали организация «круглых столов» и телефонных «горячих линий», проведение лекций на предприятиях, в школах и помещениях управлений Роспотребнадзора.

В течение данного периода представители управлений Роспотребнадзора участвовали в подготовке 203 информационных материалов (сюжетов) по данной проблематике для соответствующих телепередач федеральных и региональных телеканалов, в 233 выступлениях на федеральных и региональных радиостанциях, в подготовке 1 433 материалов для печатных СМИ и 1030 материалов для сетевых СМИ (в т. ч. для размещения на сайтах управлений и учреждений Роспотребнадзора) и 1 296 иных мероприятий.

Следует отметить, что почти четверть всех информационных мероприятий за указанный период проводилась в сети «Интернет», который является современным,

<sup>95</sup> <http://www.gosstroy.gov.ru/images/of-info/12032014.pdf>.

<sup>96</sup> Подробнее см. раздел «Развитие системы информирования и консультирования».

быстрым и доступным каналом получения актуальной информации. Потребителям предоставлялись также онлайн-консультации, на которых они могли получить ответы на интересующие их вопросы в момент обращения.

Не обделенными знаниями остались и жители, лишенные технических средств получения информации. Так, практически в каждом субъекте Российской Федерации издавались газеты со статьями и полезной информацией в сфере ЖКХ. В некоторых субъектах Российской Федерации статьи в газетах переводились на национальные языки.

### 3.4. Услуги подвижной связи

На сегодняшний день услуги подвижной связи занимают прочное место в структуре ежедневного потребления, наравне с продуктами питания, предметами первой необходимости, жилищно-коммунальными и медицинскими услугами.

Сфера связи является многоплановой и динамичной – практически любое удачное техническое решение в данной области мгновенно реализуется и находит своего потребителя.

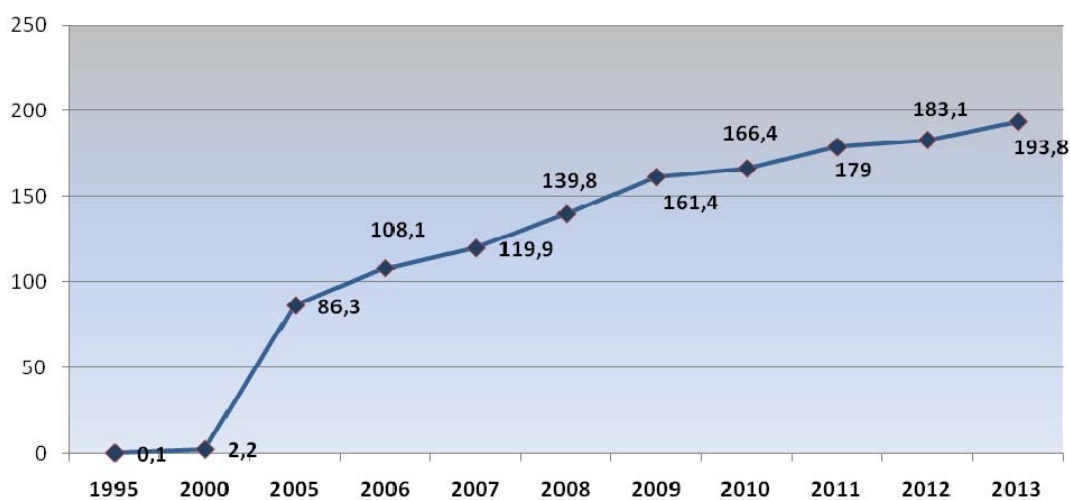
Многообразие услуг, тарифных опций, их относительно низкая стоимость позволяют любому потребителю формировать индивидуальный набор необходимых услуг и пользоваться ими практически в неограниченных объемах.

Ни одна сфера потребительских правоотношений не может сравниться с этой сферой связи в плане многообразия, динамизма, широкого распространения и доступности.

По данным международной организации СИ, в мире общее число пользователей этих услуг составляет 6,8 млрд человек, а сам этот рынок стремительно развивается как с точки зрения постоянного расширения спектра самих коммуникационных услуг, так и за счет появления всё новых, более совершенных технических устройств приема-передачи телефонной связи.

О динамичном развитии рынка услуг подвижной связи говорят официальные статистические данные<sup>97</sup>.

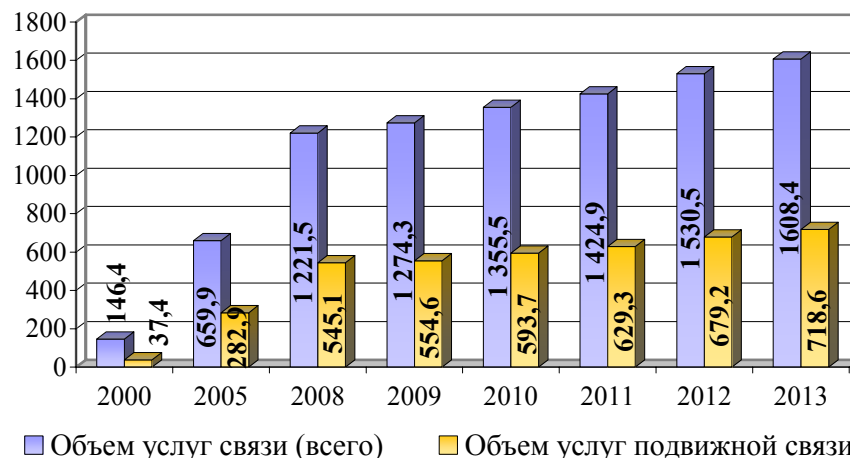
Общее число абонентских устройств подвижной радиотелефонной связи в Российской Федерации с 1995 по 2013 год возросло с 10 тыс. до 277,7 млн, при этом число абонентских устройств подвижной радиотелефонной связи на 100 человек населения возросло с 0,1 до 193,8 в 2013 году (для сравнения в 2012 г. – 183,1 устройства/100 человек) (рис. 3.4.1).



**Рис. 3.4.1.** Число абонентских устройств подвижной радиотелефонной (сотовой) связи на 100 человек населения (на конец года), шт.

<sup>97</sup> [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/transport/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/transport/).

Об интенсивном развитии рынка услуг связи, в том числе подвижной связи, свидетельствует соответствующая динамика общего объема оказанных услуг (рис. 3.4.2).



**Рис. 3.4.2.** Общий объем услуг связи и объем услуг подвижной связи, млрд руб.

В настоящее время предоставление услуг подвижной связи регулируется нормами ГК РФ, Законом «О связи»<sup>98</sup>, Законом «О защите прав потребителей», Правилами оказания услуг подвижной связи, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2005 года № 328<sup>99</sup>, а также иными нормативными правовыми актами.

В 2013 году в названные документы были внесены существенные изменения<sup>100</sup>. Необходимо также отметить важность дополнений, внесенных в Закон «О связи» Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 99-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» и Федерального закона «О персональных данных» в части, обязывающей операторов связи предоставлять третьим лицам сведения об абонентах-гражданах только с их согласия. Причем, обязанность предоставить доказательство получения такого согласия возлагается на оператора связи.

Дальнейший процесс совершенствования и развития законодательной базы, регулирующей отношения в области связи, позволит минимизировать риски потребителей, связанные с различными проявлениями недобросовестности со стороны хозяйствующих субъектов. В немалой степени этому способствует анализ правоприменительной практики Роспотребнадзора, осуществляющего федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей на всем потребительском рынке, включая рынок услуг связи<sup>101</sup>.

В 2013 году в территориальные управления Роспотребнадзора поступило 3 705 обращений по вопросам предоставления услуг подвижной связи, что на 70 % больше по сравнению с предыдущим годом, из них 3 200 – письменных (на 72 % больше, чем в 2012 году).

В общей структуре обращений по вопросам защиты прав потребителей услуг связи заявления, связанные с предоставлением услуг подвижной связи, составили 28 % (рис. 3.4.3).

<sup>98</sup> Далее – Закон «О связи».

<sup>99</sup> Далее – Правила № 328.

<sup>100</sup> См. раздел «Общий анализ изменений в правовом регулировании отношений, связанных с реализацией прав потребителей, гарантированных Законом «О защите прав потребителей».

<sup>101</sup> См. статью 40 Закона «О защите прав потребителей».

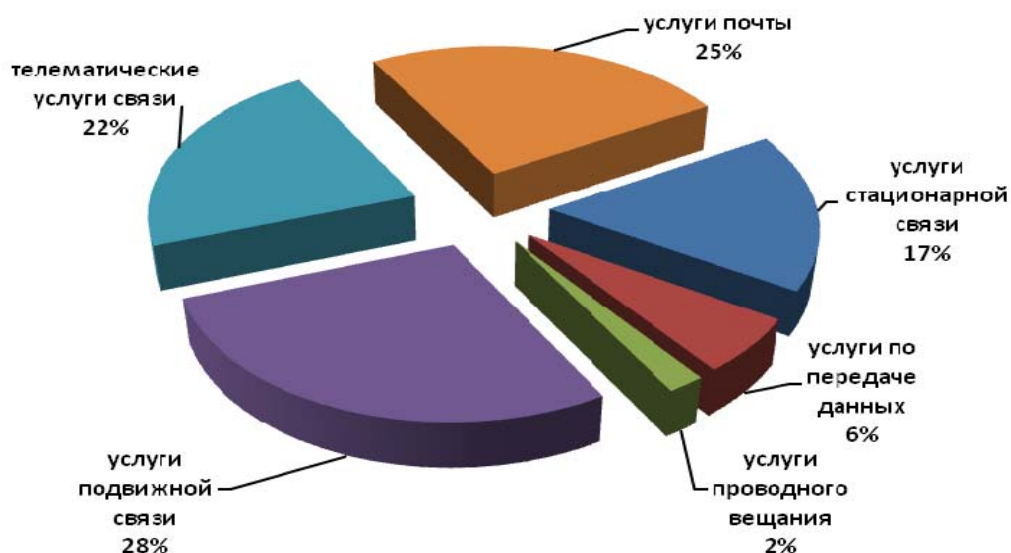


Рис. 3.4.3. Структура обращений граждан (потребителей) с жалобами на услуги связи

В обращениях граждан с жалобами на услуги подвижной связи в 2013 году основное место занимали вопросы, связанные с ненадлежащим качеством услуг связи (31%), отказ от удовлетворения гражданско-правовых требований в добровольном порядке (22%), предоставление абоненту ненадлежащей информации об исполнителе и оказываемых им услугах (13%), навязывание дополнительных платных услуг (11%) (рис. 3.4.4).

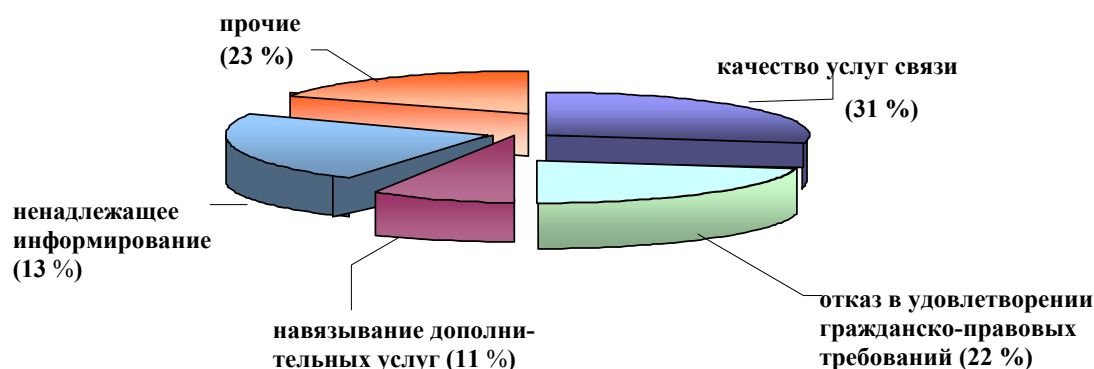


Рис. 3.4.4. Тематика обращений граждан с жалобами на услуги подвижной связи

Как видно из представленной диаграммы, основными проблемными вопросами при осуществлении защиты прав потребителей услуг подвижной связи в 2013 году явились проблемы, связанные с их качеством. Поскольку согласно Положению о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2009 года № 228, функции по контролю и надзору за соблюдением физическими или юридическими лицами Закона «О связи», а также контроль за соблюдением лицензиатами лицензионных условий и требований в области оказания услуг связи осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций<sup>102</sup>, Роспотребнадзор направляет копии подобных обращений для рассмотрения в пределах компетенции Роскомнадзора. Всего в 2013 году было перенаправлено 476 обращений (в 2012 г. – 246).

<sup>102</sup> Роскомнадзор.



Всего же в Роскомнадзор в 2013 году поступило 16 311 обращений граждан и юридических лиц по вопросам, связанным с предоставлением операторами услуг подвижной связи, что на 43 % больше, чем в 2012 году. По результатам 1 276 проведенных специалистами Роскомнадзора внеплановых проверок, что на 80 % больше по сравнению с 2012 годом, операторам связи выдано 870 предписаний об устранении выявленных нарушений. Тематика поступивших в Роскомнадзор обращений в 2013 году была связана:

- с функционированием сети (несоответствие скорости мобильного «Интернета», шум, треск, неразборчивость речи, пропадание слогов и слов при разговоре, невозможность дозвона по отдельным направлениям), что составило 16 % от общего количества обращений;
- с отсутствием связи (перерывы в связи, отсутствие покрытия) – 8,2 %;
- с оказанием платных услуг без согласия абонента – 6,7 %;
- с несогласием абонентов с суммой выставленных счетов и объемом оказанных услуг – 25,8 %;
- с предоставлением контентных услуг без уведомления абонента о тарифе данных услуг либо списание денежных средств со счета абонента за не предоставленные контентные услуги – 13,5 %;
- с ошибочными действиями абонента при пополнении баланса с помощью платежных терминалов – 1,7 %;
- другие обращения (телефонное хулиганство, не относящиеся к договору оказания услуг подвижной связи и пр.) – 28,1 %.

При рассмотрении обращений потребителей специалистами Роспотребнадзора было установлено, что по-прежнему актуальными, как и в 2012 году, остаются проблемы, связанные:

- с отказом в возврате абонентской платы при отказе потребителя от исполнения договора до истечения расчетного периода, за который установлен платеж;
- с рассмотрением претензий потребителей (абонентов) исполнителем услуг (оператором связи) в срок, установленный пунктом 7 статьи 55 Закона «О связи», в шестьдесят дней со дня ее регистрации, тогда как статья 31 Закона «О защите прав потребителей» определяет необходимость их разрешения в десятидневный срок;
- с навязыванием дополнительных услуг (подключение мобильных подписок без согласия абонента, снятие денежных средств за отправку короткого текстового сообщения<sup>103</sup> на «короткие» номера, подключение дополнительных услуг на условиях «льготного» бесплатного периода с последующим взиманием платы при отсутствии отказа абонента от услуги);
- с включением в договор условий, ущемляющих права потребителя в части порядка приостановления оказания услуг связи (расторжения договора) оператором; условий, ограничивающих ответственность оператора в части качества и сроков предоставления услуг; условий, предусматривающих возможность одностороннего изменения договора оператором;
- с несвоевременностью предоставления информации о состоянии лицевого счета при использовании услуг в международном роуминге.

В числе прочих обращений – жалобы о нарушении порядка приостановления оказания услуг, нарушении сроков предоставления услуг и другие.

Постоянная разработка и внедрение новых технологий, активная, а в отдельных случаях и агрессивная маркетинговая политика операторов связи на фоне запоздания нормативно-правового регулирования, низкой информированности граждан о своих правах, выводит защиту прав потребителей услуг связи в приоритетные направления деятельности надзорных органов.

<sup>103</sup> Далее – СМС-сообщение.

Так, в ходе проведения в 2013 году 281 проверки в сфере услуг подвижной связи было выявлено 398 нарушений. Как результат – вынесено 154 постановления о привлечении операторов связи к административной ответственности. Причем следует отметить, что в структуре выявленных нарушений в разрезе статей Закона «О защите прав потребителей» в 2013 году, как и 2011—2012 годах, по-прежнему остается большим процент выявляемости нарушений статей, связанных с информированием потребителей (51,1 %), и статьи 16, определяющей недействительность условий договора, ущемляющих права потребителей (35,2 %) (табл. 3.4.1 и 3.4.2).

Таблица 3.4.1

**Административные меры, принятые при осуществлении  
федерального государственного надзора**

Основные результаты надзора в области защиты прав потребителей услуг подвижной связи	2012	2013
Количество проведенных проверок, всего	253	281
в том числе плановых	37	60
Количество проведенных административных расследований	90	89
Количество выявленных нарушений статей Закона «О защите прав потребителей» и Правил оказания услуг подвижной связи	423	398
Составлено протоколов об административном правонарушении	127	179
Число вынесенных постановлений о назначении административного наказания, всего	100	154
из них о назначении наказания в виде штрафа	90	147
Общая сумма наложенных штрафов, тыс. руб.	608,2	1 160,7

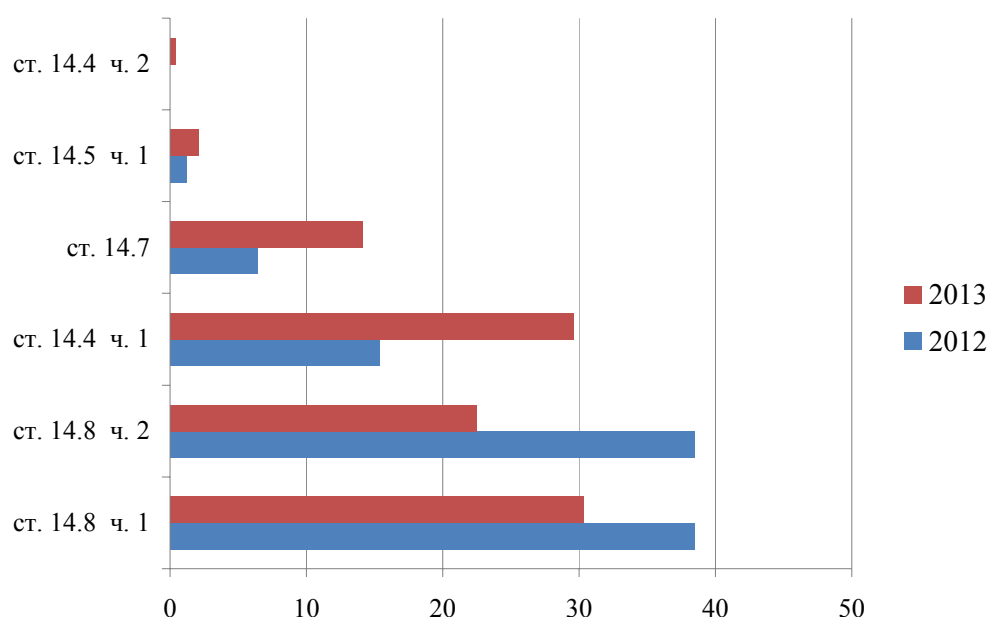
Таблица 3.4.2

**Структура и динамика выявленных нарушений в сфере услуг подвижной связи  
в разрезе статей Закона «О защите прав потребителей»**

Выявлено нарушений Закона «О защите прав потребителей»	2011		2012		2013	
	кол-во, ед.	уд. вес, %	кол-во, ед.	уд. вес, %	кол-во, ед.	уд. вес, %
Всего, в том числе по статьям:	124	100	217	100	190	100
Статья 4 (качество услуги)	6	4,8	16	7,4	4	2,1
Статьи 8—10, 12 (информация об услуге, исполнителе услуги)	84	67,7	117	53,9	97	51,1
Статья 11 (режим работы исполнителя)	—	—	14	6,5	3	1,6
Статья 16 (недействительность условий договора, ущемляющих права потребителей)	23	18,6	41	18,9	67	35,2
Другие статьи	11	8,9	29	13,3	19	10,0

В 2013 году по сравнению с 2012 годом наблюдалось повышение эффективности государственного надзора в области услуг подвижной связи, что выразилось:

- в увеличении количества надзорных мероприятий на 11 %, в том числе плановых проверок на 62 %;
- в увеличении количества вынесенных постановлений на 54 %;
- в увеличении суммы штрафных санкций в 1,9 раза и средней суммы штрафа на одну проверку в 1,7 раза;
- в более активном применении статей 14.4 и 14.7 КоАП РФ (рис. 3.4.5 и табл. 3.4.3).



**Рис. 3.4.5.** Доля выявленных нарушений по статьям КоАП РФ в сфере услуг подвижной связи (по результатам надзорных мероприятий территориальных органов Роспотребнадзора, проведенных в 2013 году), %

Таблица 3.4.3

**Структура административных правонарушений, связанных с соблюдением требований законодательства о защите прав потребителей в сфере услуг подвижной связи (по результатам надзорных мероприятий территориальных органов Роспотребнадзора, проведенных в 2013 году)**

Статьи КоАП РФ	2012		2013	
	количество правонарушений, ед.	доля правонарушений, %	количество правонарушений, ед.	доля правонарушений, %
Ст. 14.4, ч. 1	12	15,4	42	29,6
Ст. 14.4, ч. 2	–	–	2	1,4
Ст. 14.5, ч. 1	1	1,2	3	2,1
Ст. 14.7	5	6,4	20	14,1
Ст. 14.8, ч. 1	30	38,5	43	30,3
Ст. 14.8, ч. 2	30	38,5	32	22,5
Итого	78	100	142	100

Наиболее распространенными нарушениями и проблемами, выявляемыми в ходе надзорных мероприятий в области подвижной связи, являются действия операторов, навязывающих и подключающих контентные услуги без согласия абонента.

Как уже отмечалось, изменения норм Закона «О связи», касающиеся порядка предоставления контентных услуг, вступили в силу только с 1 мая 2014 года. Ранее в законодательстве Российской Федерации контентным услугам не отводилось должное место, специальные нормы, касающиеся порядка их предоставления, отсутствовали.

Идентификация абонентской станции (абонентского устройства) и защита от несанкционированного использования абонентского номера в сети подвижной радиотелефонной связи осуществлялась с помощью SIM-карты, которая на стадии непосредственной активации услуги (ввода «уникального» кода) не была задействована. Ввод кода

осуществлялся не с абонентского (пользовательского) оборудования, оснащенного идентификационным модулем (что позволяет зафиксировать средства связи с измерительными функциями), а с оборудования, не принадлежащего сети подвижной связи (компьютера).

Фактически существовавший порядок получения появившихся на рынке новых услуг связи (ввод абонентом своего телефонного номера на сайте; получение абонентом на номер телефона абонента, указанный на сайте, бесплатного SMS-сообщения с короткого сервисного номера, содержащего код авторизации; введение вышеуказанного кода на сайте и нажатие интерактивного элемента /«кнопки»/ «ОК») в принципе не гарантировал участие потребителя в подключении такой услуги.

В результате проблема навязывания услуг в сфере подвижной связи встала настолько остро, что вызвала необходимость внесения изменений в действующее законодательство.

В соответствии с последними изменениями в Законе «О связи»<sup>104</sup> вводится понятие «контентные услуги», устанавливается возможность их подключения только при совершении абонентом действий, однозначно идентифицирующих абонента и позволяющих достоверно установить его волеизъявление, что, как ожидается, поможет более эффективно отстаивать права потребителя.

Основная проблема надзора в данной области состоит в том, что мнение оператора связи о возникшей спорной ситуации и формальные показания средств измерений оператора (то есть обстоятельства, не имеющие достаточной объективности) зачастую возводятся в ранг неоспоримых доказательств. В связи с этим по-прежнему требуют серьезного и глубокого анализа все обстоятельства подключения и предоставления услуги, а также как можно более оперативное фиксирование доказательств.

Кроме того, о платном характере услуг зачастую умалчивается либо информация о возмездности услуг предоставляется таким способом, который не обеспечивает ее должное восприятие (мелкий серый шрифт в самом нижнем углу WEB-страницы и пр.).

Кроме того, в настоящее время положения правил оказания услуг связи не учитывают в полной мере интересы действующих абонентов при изменении тарифов, ведь в качестве единственного обязательного способа извещения абонентов о введении новых тарифов они предусматривают размещение сведений об этом в средствах массовой информации. При отсутствии у абонента как обязанности, так и объективной возможности осуществлять постоянный мониторинг всех средств массовой информации, данная норма является абсолютно бесполезной.

Позиция же операторов связи на этот счет основана на том, что в соответствии с Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации» под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации, которой в частности является (согласно выданным лицензиям Роскомнадзора на электронное периодическое издание) Интернет-сайт оператора связи, и поэтому размещение информации в печатном и/или электронном изданиях обеспечивает право потребителя на получение соответствующей информации.

Учитывая, что под массовой информацией понимаются предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы, распространение которых имеет самостоятельную область правового регулирования, СМИ не могут служить средством достижения цели в соблюдении права потребителя на своевременное получение информации об оказываемой услуге, постав-

---

<sup>104</sup> Подробнее см. раздел «Общий анализ изменений в правовом регулировании отношений, связанных с реализацией прав потребителей, гарантированных Законом «О защите прав потребителей».

ляемой конкретным потребителям в рамках соответствующих фактических договорных отношений.

При этом практическую реализацию подпункта «д» пункта 25 Правил № 328 в рамках действующих договорных отношений необходимо рассматривать как необходимое условие по информированию абонента об изменении договорных условий, совершаемых путем заключения дополнительного соглашения в письменной форме либо конклюдентными действиями со стороны абонента, как того требует пункт 48.1 Правил № 328 и пункт 1 статьи 451 ГК РФ.

Другая проблема, связанная с несвоевременностью предоставления информации о состоянии лицевого счета абонента при нахождении его в международном роуминге, в настоящее время также является достаточно серьезной.

Операторами связи данная проблема объясняется сложностью получения и обработки информации о состоянии лицевого счета абонента, которая, при нахождении абонента вне «домашней» сети, осуществляется иными операторами.

Исходя из смысла и целей предоставления оператором бесплатных информационно-справочных услуг (в перечень которых входит, в том числе, выдача информации о состоянии лицевого счета) следует, что абонент должен иметь доступ к ним в течение всего периода пользования услугами связи, в том числе при нахождении в роуминге. При этом информация должна отвечать критерию своевременности предоставления и достоверности (статья 10 Закона «О защите прав потребителей»).

Таким образом, с одной стороны, возможно, в силу объективных причин оператор не всегда имеет возможность представить абоненту информацию о состоянии лицевого счета, с другой стороны, можно говорить и о нарушении права абонента на своевременное получение необходимой и достоверной информации.

Кроме того, актуальной является также следующая проблема.

В соответствии с пунктом 62 Правил № 328, в случае несоблюдения абонентом условия, указанного в подпункте «в» пункта 28 Правил № 328, он несет обязательства по оплате оказанных оператором связи услуг подвижной связи, полученных с использованием утерянной SIM-карты, вплоть до момента получения оператором связи письменного заявления об ее утрате.

Очевидно, что потребитель, утративший устройство во время путешествия (в результате утери, кражи и пр.), не всегда имеет возможность подать оператору письменное заявление (особенно, если речь идет о зарубежных поездках). Положения, прямо закрепляющие обязанность оператора обеспечить наличие представительств или иных подразделений, принимающих письменные обращения, на территории, на которой его роуминговыми партнерами предоставляются услуги связи, в законодательстве отсутствуют.

Таким образом, предоставление услуг связи в роуминге обладает уникальной спецификой и не может быть охвачено общими, ныне действующими нормами законодательства в области связи.

В 2013 году судебными органами была поддержана позиция Роспотребнадзора по ряду вопросов, связанных с реализацией законных прав потребителей услуг подвижной связи и правомерностью действий органа государственного надзора по истребованию документов, содержащих персональные данные потребителя.

Так, решением районного суда г. Владивостока от 30 июля 2013 года по делу № 2-302/13 суд удовлетворил исковые требования Управления Роспотребнадзора по Приморскому краю и признал противоправными действия оператора связи в отношении неопределенного круга потребителей, выразившиеся в оказании абонентам дополнительной услуги «Ежедневная подписка Погода» за отдельную плату без согласия потребителей. Как было установлено в ходе проведения административного расследования, ру-

ководством компании-оператора был издан приказ о проведении данной акции с целью повышения доходов, при этом 14 дней услуга предоставлялась без взимания абонентской платы, по истечении 14 дней абонент получал SMS-сообщение с информацией о том, что с завтрашнего дня абонентская плата за услугу «Ежедневная подписка Погода» составит 10 копеек в сутки, в случае желая отказаться от услуги необходимо было выполнить определенные действия, а именно набрать комбинацию цифр и знаков. В случае если абонент не производил действия для отключения данной услуги, то с 15 суток начиналась тарификация услуги, то есть подключение услуги «Ежедневная подписка Погода» производилось автоматически, без согласия абонентов, без предоставления права выбора и за дополнительную плату. В судебном заседании представитель ответчика с заявленными требованиями не согласился, пояснил, что с 1 марта 2013 года данная акция была прекращена, деньги абонентам возвращены, просил в иске отказать. Однако, суд, мотивируя тем, что ответчиком, в силу ст. 56 ГПК РФ обязанным доказывать факт оказания потребителю услуг по его желанию, не доказано, что потребитель пожелал получить данные платные услуги и совершил для этого все необходимые действия, исковые требования Управления Роспотребнадзора по Приморскому краю удовлетворил.

Оператор связи обратился в Арбитражный суд г. Москвы с заявлением о признании незаконным и отмене постановления Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Амурской области (далее – Управление) о привлечении к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.8 КоАП РФ. Суд признал заявление не подлежащим удовлетворению по следующим основаниям. Оператор был привлечен к административной ответственности по результатам проведенного административного расследования на основании жалобы гражданина П., поступившей в Управление. Как следовало из обращения, при пользовании услугами связи потребителем был выбран тарифный план «Переходи на 0» (после 5 минут исходящих звонков внутри сети в день, последующие исходящие звонки абонентам (по всей России) осуществлялись бесплатно до конца дня). Спустя четыре месяца абонент был отключён по причине отсутствия денежных средств на его лицевом счете. Связавшись с сотрудниками оператора П. узнал, что оператор связи в одностороннем порядке изменил условия тарифного плана (первые 5 минут исходящих вызовов внутри сети в день и с 31 минуты стоят 1,5 руб./мин). Согласно измененным Условиям оказания услуг связи данного оператора, он вправе изменять в одностороннем порядке тарифы (тарифный план), принципы тарификации, виды тарификации, единицу тарификации и порядок оплаты неполной единицы тарификации при условии предварительного извещения абонента о таких изменениях путём размещения информации об изменениях на сайте оператора и в печатном издании «Российская газета» не менее чем за 10 (десять) календарных дней до вступления в силу таких изменений. Кроме того, если абонент не направил в адрес оператора в течение 10 (десяти) календарных дней с момента опубликования изменений договора отказ от принятия изменений договора, а также совершил действия по использованию и/или оплате услуг, оказываемых оператором на новых условиях, после вступления изменений в силу, такие изменения считаются принятыми абонентом. Однако суд расценил данные условия, как не позволяющие безусловным образом довести до абонента информацию, отвечающую требованиям необходимости, достоверности, наглядности, доступности, и, следовательно, обеспечить надлежащее волеизъявление абонента в отношении адресованного ему оператором предложения (изменений).

Абонент может не знать об изменении условий договора, при этом продолжать пользоваться услугой связи. Не все абоненты в силу различных причин (возраста, доступности Интернет-услуг и других обстоятельств) могут пользоваться сетью «Интернет».

Не согласившись с решением суда первой инстанции, оператор связи обратился с апелляционной жалобой в Девятый арбитражный апелляционный суд. Суд, проверив законность и обоснованность решения с учетом исследованных доказательств по делу и доводов апелляционной жалобы, не нашел оснований для отмены судебного акта.

При этом в судебном решении от 6 августа 2013 года № 09АП-20869/2013 по делу № А40-170213/12 указал, что действительно, согласно пункту 1 статьи 28 Закона «О связи», тарифы на услуги связи устанавливаются операторами связи самостоятельно, если иное не предусмотрено этим законом и законодательством Российской Федерации о естественных монополиях.

Между тем, указанная статья расположена в главе 5 Закона «О связи» «Государственное регулирование деятельности в области связи» и относится к вопросу государственного регулирования тарифов на услуги связи.

Пунктом 32 Правил № 328 также предусмотрено, что тарифы на услуги подвижной связи, в том числе тариф, используемый для оплаты неполной единицы тарификации, устанавливаются оператором связи самостоятельно, если иной порядок не предусмотрен законодательством Российской Федерации.

Из анализа этих положений следует возможность оператора связи самостоятельно формировать цены на предлагаемые потребителям услуги связи, а не право оператора на одностороннее изменение действующего (согласованного с абонентом) тарифа (иных условий) в рамках конкретного договора.

В соответствии с постановлением ФАС Уральского округа от 17 сентября 2013 года № Ф09-9670/13 по делу № А47-15720/2012 суд отказал в удовлетворении заявления оператора связи, отклонив требования истца о признании недействительным предписания истцу надзорным органом привести условия договора на оказание истцом услуг связи в соответствие с законом.

Кроме того, как указал суд, на основании подпункта 4 пункта 4 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей» должностные лица органа государственного надзора имеют право выдавать изготовителям (исполнителям, продавцам) предписания о прекращении нарушений прав потребителей. В пункте 1 части 1 статьи 17 Закон № 294-ФЗ предусмотрено, что предписание об устранении нарушений обязательных требований законодательства выдается должностным лицом органа государственного контроля в случае выявления нарушений при проведении проверки.

Суд также разъяснил, что отсутствие в Законе «О защите прав потребителей» и иных подзаконных актах, регулирующих данную сферу, указания на право должностного лица Роспотребнадзора выдавать предписания о внесении конкретных изменений в условия договоров не свидетельствует об отсутствии таких полномочий, поскольку выдача такого предписания правомерна в случае установления соответствующих нарушений и направлена на их устранение.

В условиях истца об оказании услуг связи 60-дневный срок возврата денежных средств превышал срок, установленный пунктом 55 Правил № 328 (10 дней). При таких обстоятельствах суд пришел к выводу о незаконности условий договора на оказание услуг связи в указанной части и правомерности вынесенного истцу предписания.

Обжалуя постановление мирового судьи судебного участка № 373 Таганского района города Москвы о привлечении оператора связи к административной ответственности по статье 19.7 КоАП РФ (непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде), оператор связи ссылался на то, что договор оказания услуг

подвижной связи содержит персональные данные абонента, передача которых третьим лицам без письменного согласия абонента (потребителя) запрещена законом.

Московский городской суд (постановление от 27 сентября 2013 года № 4а-1437/13), отказывая в удовлетворении заявления оператора связи, указал, что в соответствии с пунктом 4 статьи 53 Закона «О связи» предоставление третьим лицам сведений об абонентах-гражданах может осуществляться только с согласия в письменной форме абонентов, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

В силу положений статьи 41 Закона «О защите прав потребителей» и статьи 11 Закона № 294-ФЗ в процессе проведения документарной проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель в течение десяти рабочих дней со дня получения мотивированного запроса обязаны направить в орган государственного надзора достоверные сведения, документацию, объяснения в письменной и (или) устной форме и иную информацию, необходимую для осуществления органом государственного надзора и его должностными лицами полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

Непредставленные оператором связи документы содержат сведения об абоненте (потребителе), обращение которого послужило основанием для назначения внеплановой документарной проверки, в ходе которой и была истребована копия договора оказания услуг подвижной связи, и их предоставление не может быть расценено как разглашение персональных данных абонента и нарушение требований законодательства о персональных данных. Полномочия, а также право запрашивать и получать сведения, необходимые для принятия решения по отнесенным к компетенции Роспотребнадзора вопросам, определены Положением о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 322.

### 3.5. Туристские услуги

Туристский поток в Российскую Федерацию в 2013 году составил 2 207 125 человек, в 2012 году – 2 123 195 человек. По данным Федерального агентства по туризму<sup>105</sup>, количество российских граждан, выехавших за рубеж с целью туризма, в 2013 году составило 16 352 451 человек, а в 2012 году – 13 785 102 человека, изменение численности российских граждан, выехавших из России за 2012 год по сравнению с аналогичным показателем за 2011 год, составляет 2 567 349 человек (на 18,62 % больше). Наиболее популярными странами для российских туристов в 2013 году стали такие страны, как Турция, которую посетили 3 078 563 человека, Египет – 1 909 240 человек, Греция – 1 175 629 человек, Китай – 1 067 542 человека, Таиланд – 1 034 977 человек, Испания – 1 012 811 человек<sup>106</sup>.

В 2013 году проведена большая работа по совершенствованию законодательства, регулирующего туристскую деятельность, и в первую очередь в сфере въездного и внутреннего туризма, повышению привлекательности страны как туристского направления, повышению уровня и качества жизни населения, созданию условий для динамичного и устойчивого экономического роста страны.

В настоящее время на различных стадиях разработки и на рассмотрении в Правительстве Российской Федерации и Государственной Думе Российской Федерации находятся 6 проектов федеральных законов, 14 постановлений Правительства Российской Федерации, 12 национальных стандартов. Аналогичный показатель по 2012 году – 2 закона.

<sup>105</sup> Ростуризм.

<sup>106</sup> <http://reestr.russiatourism.ru/>.

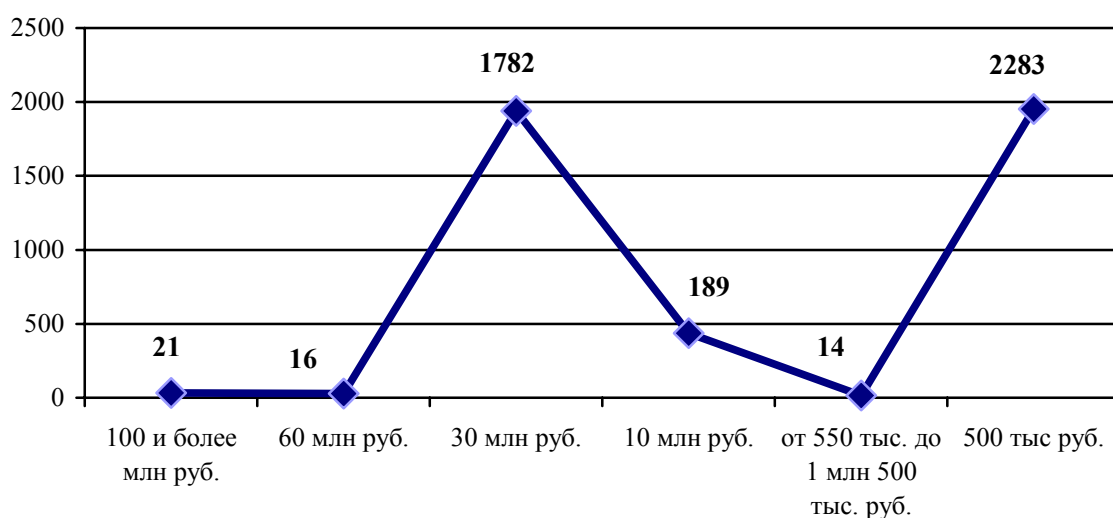


Разработано и принято постановление Правительства Российской Федерации от 6 декабря 2012 года № 1264 по регулированию стоимости гостиничного обслуживания на территории муниципального образования город-курорт Сочи в связи с организацией и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 марта 2013 года № 206 внесены изменения в Правила предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации<sup>107</sup> в части установления минимального срока проживания в гостинице или ином средстве размещения на период проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи.

По данным отчета Минкультуры России «Об итогах работы Министерства культуры Российской Федерации в 2013 году и задачах на 2014 год»<sup>108</sup>, разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «Правила предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации».

По состоянию на 1 января 2014 года в Едином федеральном реестре туроператоров содержатся сведения о 4 608 туроператорах, гражданская ответственность которых перед туристами застрахована на общую сумму более 70 млрд руб. (рис. 3.5.1) юридическими лицами (в 2012 г. – 4 404)<sup>109</sup>.



**Рис. 3.5.1.** Структура реестра туроператоров (по размеру финансового обеспечения)

В 2013 году в Роспотребнадзор поступило 3 497 (2012 г. – 2 715) обращений, связанных с нарушениями прав потребителей при предоставлении туристских услуг, что на 28,8 % больше, чем в 2012 году.

Из числа обращений о нарушениях при оказании туристских услуг в 2013 году 224 обращения о причинении вреда жизни и здоровью, окружающей среде, имуществу потребителей.

Суть вопросов, содержащихся в обращениях граждан (потребителей), поступающих в Роспотребнадзор, можно разделить на следующие категории:

– не предоставление туроператорами (турагентами) или предоставление не в полной мере информации об основных потребительских свойствах туристских услуг<sup>110</sup>;

<sup>107</sup> Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 1997 года № 490.

<sup>108</sup> <http://mkrf.ru/>.

<sup>109</sup> <http://reestr.russiatourism.ru/>.

<sup>110</sup> Далее также – туристский продукт, турпродукт.

– отказ в возврате полной стоимости турпродукта при расторжении на законных основаниях договора о реализации туристского продукта (отказе от исполнения договора);

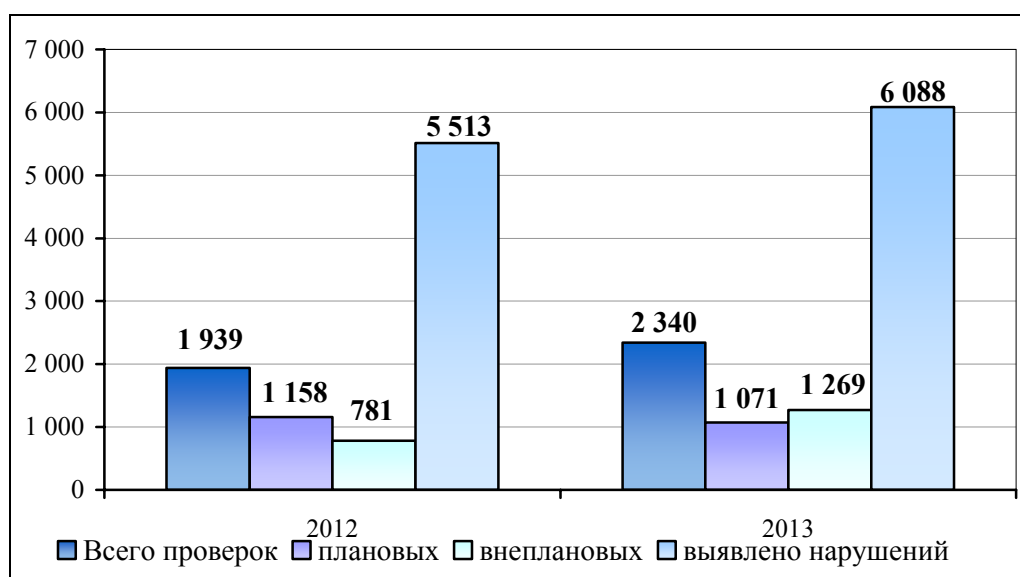
– непредоставление информации о туроператоре, его полном и сокращенном наименовании, адресе (месте нахождения), почтовом адресе и реестровом номере, в том числе способах связи с туроператором (номера телефонов, факсов, адрес сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет») при реализации турагентом турпродукта от своего имени;

– включение в договор о реализации туристского продукта условий, ущемляющих права потребителей;

– задержки вылета туриста и иные вопросы, связанные с изменением времени вылета чартерных рейсов;

– ненадлежащее оказание услуг, входящих в туристский продукт, которые обеспечивает туроператор.

В 2013 году территориальными органами Роспотребнадзора были проведены 2 340 проверок деятельности хозяйствующих субъектов, оказывающих туристские услуги (в 2012 г. – 1 939), из них по обращениям граждан проведены 1 269 внеплановых проверок (2012 г. – 781 проверка). Количество выявленных нарушений составило 6 088 (рис. 3.5.2), то есть при каждой проверке выявлялось 2,6 нарушения законодательства, регулирующего правоотношения в указанной сфере (в 2012 году этот показатель составил 2,8 нарушения на каждую проверку).



**Рис. 3.5.2.** Результаты проверок, проведенных в сфере предоставления туристских услуг за 2012—2013 годы

Из общего числа выявленных нарушений (6 088, что в 1,1 раза больше, чем в 2012 г.) 59,53 % составили нарушения непосредственно положений Закона «О защите прав потребителей», основной объем которых как в абсолютных, так и в относительных показателях был связан с несоблюдением права потребителей на информацию (табл. 3.5.1).

Таблица 3.5.1

**Структура и динамика выявленных нарушений в сфере оказания туристских услуг  
в разрезе статей Закона «О защите прав потребителей» за 2012—2013 годы**

Выявлено нарушений Закона «О защите прав потребителей»	2012		2013	
	кол-во, ед.	уд. вес, %	кол-во, ед.	уд. вес, %
Всего, в том числе по статьям:	3 278	100	3 586	100
Статья 4 (качество товара)	103	3,0	143	3,9
Статьи 5, 6 (гарантия, срок годности, срок службы, возможность технического обслуживания)	7	0,2	4	0,11
Статья 7 (безопасность товара)	9	0,2	15	0,4
Статьи 8—10, 12 (информация о товаре, продавце, изготовителе)	1 464	44,6	1 699	47,3
Статья 11 (режим работы продавца)	63	2,0	61	1,7
Статья 16 (недействительность условий договора, ущемляющих права потребителей)	1 106	34,0	1 164	32,5
Другие статьи	526	16,0	500	13,9

В 2013 году должностными лицами территориальных органов Роспотребнадзора при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей в сфере предоставления туристских услуг в отношении виновных лиц было составлено 2 354 протокола об административном правонарушении (что в 1,1 раза больше, чем в 2012 г.).

В 2013 году всего было вынесено 2 129 постановлений о назначении административного наказания, главным образом (90,0 % дел об административном правонарушении) в виде административного штрафа, что на 1,0 % меньше аналогичного показателя 2012 года.

Основная доля выявленных нарушений в сфере оказания туристских услуг, за совершение которых предусмотрена административная ответственность нормами КоАП РФ, в 2013 году пришлось на часть 2 статьи 14.8 КоАП РФ «Нарушение иных прав потребителей» в части включения в договор условий, ущемляющих установленные законом права потребителя работы (41,66 % в 2013 г., 43,8 % в 2012 г.), на часть 1 статьи 14.8 КоАП РФ в части нарушения прав потребителя на предоставление необходимой и достоверной информации о реализуемом товаре (работе, услуге), изготовителе, продавце, исполнителе и режиме их работы (28,51 % в 2013 г., 29,6 % в 2012 г.), на часть 1 статьи 14.4 КоАП РФ «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований» (11,27 % в 2012 г., 7,8 % в 2013 г.) и на часть 1 статьи 14.5 КоАП РФ «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание услуг при отсутствии установленной информации либо неприменение в установленных федеральными законами случаях контрольно-кассовой техники» (3,66 % в 2013 г. и 2,6 % в 2012 г.).

Структура правонарушений в сфере оказания туристских услуг на территории Российской Федерации представлена в табл. 3.5.2.

**Структура административных правонарушений, связанных с соблюдением требований законодательства о защите прав потребителей в сфере оказания туристских услуг (по результатам надзорных мероприятий территориальных органов Роспотребнадзора, проведенных в 2013 году)**

Статьи КоАП РФ	Доля правонарушений, %
Статья 10.8	0,23
Статья 14.4, часть 1	11,27
Статья 14.4, часть 2	0,19
Статья 14.5, часть 1	3,66
Статья 14.7	1,78
Статья 14.8, часть 1	28,51
Статья 14.8, часть 2	41,66
Статья 14.8, часть 3	0,19
Статья 14.15	0,19
Прочие	12,48

В общей сложности за неправомерную деятельность в сфере предоставления туристских услуг в 2013 году территориальными органами Роспотребнадзора было наложено административных штрафов на сумму 10 709 тыс. руб.

Уплачено в 2013 году в доход бюджета в добровольном и принудительном порядке 9 226,7 тыс. руб., что на 28,45 % больше, чем в 2012 году.

В 2013 году территориальными органами Роспотребнадзора в целях участия в судебной защите прав потребителей в порядке статьи 40 Закона «О защите прав потребителей» и 47 ГПК РФ при рассмотрении судами гражданских дел в защиту прав потребителей туристских услуг были даны заключения по 338 гражданским делам, из которых требования потребителей были удовлетворены в 292 (86,39 %) случаях. Присуждено денежных средств в пользу потребителей на общую сумму 18 080 тыс. руб., из которых 956,1 тыс. руб. – в качестве компенсации морального вреда.

Кроме того территориальными органами Роспотребнадзора в 2013 году было подано 69 исков в суд, в том числе в защиту неопределенного круга потребителей – 51 иск.

В течение 2013 года судами был рассмотрен 51 иск, из них 38 – в защиту неопределенного круга потребителей туристских услуг. Из рассмотренных исков было удовлетворено 44, в том числе 31 – в защиту неопределенного круга потребителей. Присуждено денежных средств в пользу потребителей на общую сумму 2 250 тыс. руб., в том числе 120,8 тыс. руб. – компенсация морального вреда.

В 2013 году Роспотребнадзор столкнулся с серьезной ситуацией, связанной с проблемами российских туристов, находящихся или собирающихся отправиться на отдых в Арабскую Республику Египет, где обострилась внутривосточная ситуация, в связи с чем МИД России опубликовал официальное заявление от 15 августа 2013 года № 1574-15-08-2013<sup>111</sup>, в котором говорилось о подтверждении обстоятельств, свидетельствующих о возникновении в Египте угрозы безопасности жизни и здоровья туристов (экскурсантов), а равно опасности причинения вреда их имуществу. В этих условиях МИД Российской Федерации рекомендовал российским гражданам воздержаться от посещения Египта.

<sup>111</sup> [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/ADE46D8ECAA34A2C44257BC8002F3BB0](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/ADE46D8ECAA34A2C44257BC8002F3BB0).

Данное официальное заявление являлось законным правовым основанием для российских туристов воспользоваться положениями статьи 14 Федерального закона от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»<sup>112</sup>, предоставляющими возможность туристу и (или) иному заказчику требовать расторжения договора о реализации туристского продукта до начала путешествия с возвратом денежной суммы, равной общей цене туристского продукта, а после начала путешествия – ее части в размере, пропорциональном стоимости не оказанных туристу услуг.

Однако согласно информации, поступавшей на телефон «горячей линии» Роспотребнадзора, в случае реализации туристом своего законного права на одностороннее расторжение договора, туроператоры отказывались возвращать потребителям соответствующие денежные средства в полном объеме, обуславливая необходимостью удержания неких «штрафных санкций», достигающих порой 90 % от стоимости самого туристского продукта.

Также на «горячую линию» Роспотребнадзора поступали сообщения представителей турагентств, действующих в рамках договора, заключенного между туроператором и турагентом, который, предусматривая определенные штрафные санкции к турагенту в случае невыполнения условий данного договора, «вынуждал» турагентов «перекладывать» свои убытки на потребителя.

Только за 15 августа 2013 года во время работы телефона «горячей линии» в Роспотребнадзор по вопросам, так или иначе связанным с возвратом денежных средств, уплаченных турагенту (туроператору) за поездку (туристскую путевку) в Египет, обратилось более 100 человек, при этом многие из них указывали на факты ненадлежащего реагирования на их обращения отдельных туроператоров, которые под различными предлогами, в надежде на недостаточную просвещенность граждан, вводили их в заблуждение по поводу отсутствия правовых оснований для отказа от путешествия с правом требования полного возмещения понесенных в этой связи расходов. В числе таких турфирм обратившиеся в Роспотребнадзор туристы называют компании: «Пегас Туристик», «Пегас», «АНЕКС ТУР», «Корал тревел», «Компания ТЕЗ ТУР», «Библио-Трэвел», «САНМАР ТУР».

Очевидная безответственность туроператоров, проявляемая в условиях реальной угрозы жизни и здоровью российских граждан, не только свидетельствует об имеющейся недобросовестной практике ведения бизнеса, но и требует соответствующей оценки со стороны Министерства культуры Российской Федерации<sup>113</sup>. Роспотребнадзор неоднократно обращал внимание на складывающуюся ситуацию и просил принять необходимые меры по предупреждению подобных проявлений со стороны отдельных представителей туристической индустрии. При этом в целях предотвращения подобных ситуаций в дальнейшем, защиты прав потребителей в полном объеме Роспотребнадзор как уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей<sup>114</sup>, с учетом правоприменительной практики законодательства о защите прав потребителей в сфере оказания туристских услуг, считает необходимым инициировать поправки в Закон «Об основах туристской деятельности».

<sup>112</sup> Далее – Закон «Об основах туристской деятельности».

<sup>113</sup> Минкультуры России – федеральный орган исполнительной власти, который согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 25 января 2013 года № 43 осуществляет государственный надзор за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма.

<sup>114</sup> Пункт 1 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 322.

В частности, должны быть внесены изменения в статью 14 Закона «Об основах туристской деятельности», исключая двойное толкование данной законодательной нормы, что позволит обеспечить расторжение договора о реализации туристского продукта между туристом и туроператором/турагентом без штрафных санкций в случае возникновения непредвиденной (экстремальной) ситуации.

Кроме того, целесообразно дополнить статью 17.5 Закона «Об основах туристской деятельности» положениями, устанавливающими гражданско-правовую ответственность страховщика или гаранта в виде неустойки, предусмотрев, что в случае нарушения установленных сроков выплаты страховщик или гарант уплачивает потребителю за каждый день просрочки неустойку (пеню) в размере трех процентов суммы, подлежащей выплате, то есть по правилам пункта 5 статьи 28 Закона «О защите прав потребителей».

Так, в соответствии со статьей 17 Закона «Об основах туристской деятельности» установлены требования к предоставляемому финансовому обеспечению (по договору страхования ответственности туроператора либо банковской гарантии), в том числе в части выплаты денежных средств, причитающихся туристу или иному заказчику в возмещение реального ущерба, возникшего в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору.

При этом согласно статье 17.4 Закона «Об основах туристской деятельности» обязанность страховщика выплатить страховое возмещение по договору страхования ответственности туроператора по письменному требованию туриста и (или) иного заказчика (взыскателя) поставлена в зависимость от наступления страхового случая, а обязанность гаранта уплатить денежную сумму по банковской гарантии – от отказа туроператора возместить реальный ущерб, возникший в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору.

Тем не менее практическая реализация данных положений является не вполне достаточной, поскольку порядок выплаты страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора либо уплаты денежной суммы по банковской гарантии, определенный статьей 17.5 Закона «Об основах туристской деятельности», устанавливая конкретные сроки выплаты соответствующих возмещений, ответственности за их несоблюдение не вводит. Отсутствие такой регламентации на практике приводит к тому, что страховщик или гарант, допустивший незаконный отказ в выплате возмещения (денежной суммы по банковской гарантии) либо нарушивший срок их выплат, не несет за это никакой специальной ответственности (за исключением ответственности, предусмотренной положениями статьи 395 Гражданского кодекса Российской Федерации, о которой взыскатель, как правило, ничего не знает).

Роспотребнадзор отмечает, что в настоящее время совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере туризма осуществляется приоритетно в отношении деятельности туроператоров и турагентов, в то время как вопрос об условиях и порядке предоставления экскурсионных услуг (в том числе в части обеспечения их безопасности), предоставляемых туристу по отдельному договору, законодательно практически никак не урегулирован.

В частности, согласно статье 4.1 Закона «Об основах туристской деятельности» определено, что финансовое обеспечение не требуется для организаций, осуществляющих экскурсионное обслуживание на территории Российской Федерации в течение не более 24 часов подряд. Однако оказание экскурсионных услуг зачастую сопряжено с не меньшими рисками, чем при оказании услуг по договору о реализации туристского продукта, предусматривающего участие туриста в прохождении маршрутов, представляющих повышенную опасность для их жизни и здоровья (горная и труднопроходимая местность, спелеологические и водные объекты и другие), а также включающих в себя

экстремальные виды туризма (прыжки с парашютом, сплавы по горным рекам, скалолазание, дайвинг и др.).

В этой связи положения статьи 14 Закона «Об основах туристской деятельности», обязывающие туроператоров, турагентов, организации, осуществляющие экскурсионное обслуживание, пользоваться услугами инструкторов-проводников, если организуемые ими путешествия связаны с прохождением опасных маршрутов, а также незамедлительно информировать уполномоченные органы о чрезвычайных происшествиях, произошедших во время прохождения маршрутов, представляющих повышенную опасность, объективно должны получить свое развитие в направлении установления более четкой регламентации экскурсионной деятельности.

В качестве одной из возможных мер, направленной на решение данного вопроса, может быть введение обязательного страхования жизни и здоровья туриста при оказании экскурсионных услуг, связанных с прохождением опасных маршрутов, и услуг, включающих в себя занятие экстремальными видами туризма, с одновременным определением перечня таких услуг, а также включения этого вида деятельности в число подлежащих уведомительному порядку.

### 3.6. Транспортные услуги

Согласно данным, представленным на сайте Федеральной службы государственной статистики<sup>115</sup> в Статистическом регистре хозяйствующих субъектов, включающим данные о фактически действующих юридических лицах, по состоянию на 1 января 2012 года<sup>116</sup> содержались сведения о 180 392 организациях, оказывающих транспортные услуги. Также, по данным Росстата, пассажирооборот транспорта общего пользования представлен в следующих объемах (табл. 3.6.1, прилож. 14 и 15).

Таблица 3.6.1

Пассажирооборот транспорта общего пользования

	Январь 2014 г., млрд пасс.-км	В % к		Справочно январь 2013 г., %	
		январь 2013 г.	декабрь 2013 г.	январь 2012 г.	декабрь 2012 г.
Пассажирооборот транспорта общего пользования	35,2	100,4	88,5	106,7	98,0
в том числе:					
железнодорожного <sup>117</sup>	9,9	98,5	100,5	97,1	97,3
автомобильного (автобусы)	8,8	92,5	65,4	98,0	90,9
воздушного (транспортная авиация) <sup>118</sup>	16,5	106,6	100,1	121,2	103,4

В 2013 году в Роспотребнадзор поступило 4 938 обращений граждан по вопросам нарушения их прав как потребителей в сфере оказания услуг по перевозке пассажиров различными видами транспорта, что на 34 % больше, чем в 2012 году.

В 2013 году территориальными органами Роспотребнадзора было проведено 1 720 проверок деятельности хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги по перевозке пассажиров различными видами транспорта (в 2012 г. – 1 733), из них по обращениям граждан проведено 862 внеплановые проверки (2012 г. – 762 проверки), количество выявленных нарушений составило 3 680 (рис. 3.6.1). Таким образом, в ходе каждой

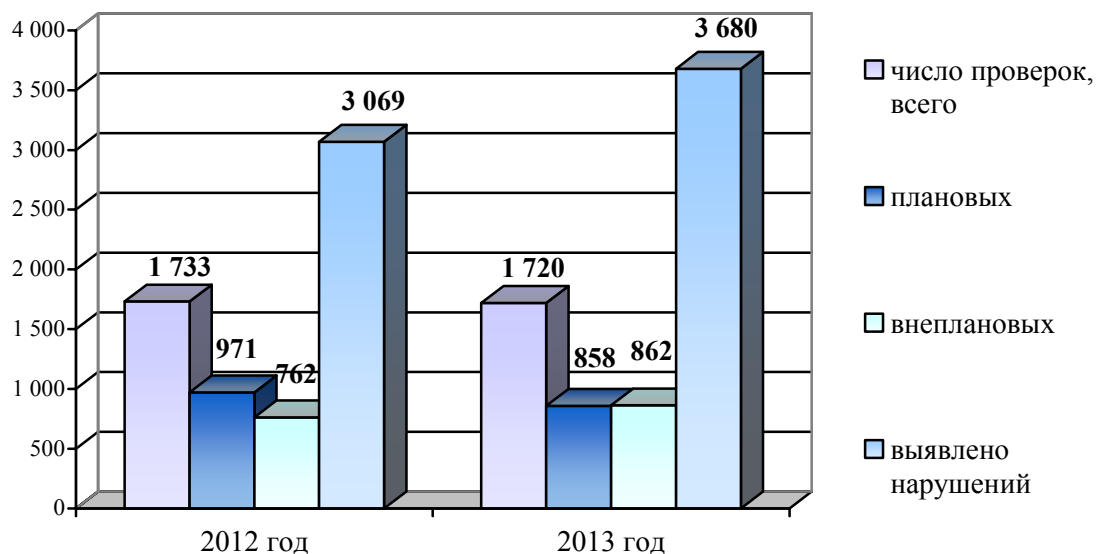
<sup>115</sup> Росстат

<sup>116</sup> [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/materials/news/e5c6e1004e3717f1923fbbba5f1db840](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/materials/news/e5c6e1004e3717f1923fbbba5f1db840)

<sup>117</sup> По данным ОАО «РЖД».

<sup>118</sup> По данным Росавиации.

проверки выявлялось более двух нарушений законодательства (2,14), регулирующего правоотношения в указанной сфере (в 2012 г. этот показатель составил 2,0 нарушения на каждую проверку).



**Рис. 3.6.1.** Результаты проверок, проведенных в сфере предоставления услуг перевозки пассажиров всеми видами транспорта за 2012—2013 годы

Из общего числа выявленных нарушений (3 680, что в 1,2 раза больше, чем в 2012 г.) 60,3 % пришлось на нарушения положений Закона «О защите прав потребителей», основной объем которых как в абсолютных, так и в относительных показателях был связан с несоблюдением права потребителей на информацию (табл. 3.6.2).

Таблица 3.6.2

**Динамика выявленных нарушений в сфере оказания услуг перевозки пассажиров различными видами транспорта в разрезе статей Закона «О защите прав потребителей» за 2012—2013 годы**

Выявлено нарушений Закона «О защите прав потребителей»	2012	%	2013	%
Всего, в том числе по статьям:	1 851	100	2 131	
Статья 4 (качество товара)	85	4,6	137	6,43
Статьи 5, 6 (гарантия, срок годности, срок службы, возможность технического обслуживания)	4	0,2	8	0,37
Статья 7 (безопасность товара)	26	1,4	18	0,84
Статьи 8—10, 12 (информация о товаре, продавце, изготовителе)	1 459	79	1 689	79,2
Статья 11 (режим работы продавца)	69	3,6	69	3,23
Статья 16 (недействительность условий договора, ущемляющих права потребителей)	74	4	45	2,11
Другие статьи	134	7,2	165	7,82

В 2013 году всего было вынесено 1 148 постановлений о назначении административного наказания, главным образом в виде административного штрафа, что на 10,17 % меньше аналогичного показателя 2012 года (1 278 постановлений).

Основная доля выявленных Роспотребнадзором нарушений в сфере оказания пассажирских перевозок, за совершение которых предусмотрена административная от-



ветственность нормами КоАП РФ, в 2013 году пришлась на часть 1 статьи 14.8 КоАП РФ (50,26 %), предусматривающую ответственность за нарушение права потребителя на получение необходимой и достоверной информации о реализуемой услуге, об исполнителе и о режиме его работы (в 2013 г. – 54,7 %), а также на часть 1 статьи 14.4 КоАП РФ (20,3 %) – за оказание населению услуг, не соответствующих требованиям нормативных правовых актов, устанавливающих порядок (правила) оказания населению услуг (в 2013 г. – 13 %), часть 1 статьи 14.5 КоАП РФ (10,45 %) – за оказание услуг при отсутствии установленной информации об исполнителе либо иной информации, обязательность предоставления которой предусмотрена законодательством Российской Федерации (7,6 % в 2013 г.).

Структура правонарушений в сфере предоставления услуг по перевозке пассажиров различными видами транспорта на территории Российской Федерации представлена в табл. 3.6.3.

Таблица 3.6.3

**Структура административных правонарушений, связанных с соблюдением требований законодательства о защите прав потребителей в сфере предоставления услуг по перевозке пассажиров различными видами транспорта (по результатам надзорных мероприятий территориальных органов Роспотребнадзора, проведенных в 2013 году)**

Статьи КоАП РФ	Доля правонарушений, %
Статья 14.2	0,15
Статья 14.4, часть 1	20,3
Статья 14.5, часть 1	10,42
Статья 14.6, часть 1	0,38
Статья 14.7	3,09
Статья 14.8, часть 1	50,26
Статья 14.8, часть 2	3,32
Статья 14.8, часть 3	2,04
Статья 14.15	0,91
Прочие	9,13

В общей сложности за неправомерную деятельность в сфере предоставления услуг по перевозке пассажиров в 2013 году территориальными органами Роспотребнадзора было наложено административных штрафов на сумму 4 532 тыс. руб. (в 2012 г. – 3 457,7 тыс. руб.).

В 2013 году в доход бюджета в добровольном и принудительном порядке было уплачено 3 834,5 тыс. руб., что на 25,27 % больше, чем в 2012 г. – 2 865,4 тыс. руб.

В 2013 году территориальными органами Роспотребнадзора в целях участия в судебной защите прав потребителей в порядке, определенном пунктом 5 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей» и статьей 47 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ), при рассмотрении судами гражданских дел в защиту прав потребителей услуг перевозки были даны заключения по 8 гражданским делам, из которых требования потребителей были удовлетворены в 5 (62,5 %) случаях. Присуждено денежных средств в пользу потребителей на общую сумму 176 тыс. руб., из которых 1 тыс. руб. – в качестве компенсации морального вреда.

#### 4. Судебная защита прав потребителей

В целом 2013 год характеризовался формированием судебной практики с учетом правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации<sup>119</sup>, изложенной в постановлении Пленума ВС РФ от 28 июня 2012 года № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей»<sup>120</sup>.

Оценивая положительную динамику количества и результатов рассмотрения гражданских дел категории «Защита прав потребителей» (табл. 4.1), можно сделать вывод, что принятие Пленума ВС РФ № 17, как и ожидалось, способствовало более активному отстаиванию потребителями своих прав и интересов в судебных инстанциях и повышению эффективности судебной защиты потребителей.

Таблица 4.1

**Результаты рассмотрения судами общей юрисдикции гражданских дел категории «Защита прав потребителей» (по данным Верховного Суда Российской Федерации)**

	Окончено дел в отчетном периоде, всего	Рассмотрено с вынесением решения				Суммы, присужденные к взысканию по удовлетворенным искам, включая компенсацию морального вреда, тыс. руб.
		всего	из них с удовлетворением исковых требований		отказано в удовлетворении	
			всего	в т. ч. с вынесением судебного приказа		
2010 год	243 241	150 631	127 973	3 684	22 658	12 786 524, 0
2011 год	392 188	296 718	258 391	5 146	38 327	13 309 915,1
2012 год	304 864	232 131	205 206	6 203	26 925	13 349 289,8
2013 год	371 742	297 959	261 317	8 630	36 642	23 132 509,5

Так, в 2013 году в судах общей юрисдикции всего было окончено 371 742 гражданских дела о защите прав потребителей, что на 22 % больше, чем в 2012 году (304 864 гражданских дела).

Одновременно повысилось количество дел указанной категории, рассмотренных с вынесением решения с удовлетворением исковых требований – 261 317 дел в 2013 году, что на 27 % больше, чем в 2012 году (205 206 дел).

Особенно показательно возрастание сумм, присужденных к взысканию по удовлетворенным искам, включая компенсацию морального вреда, которые в 2013 году составили 23 132 509,5 тыс. руб., что на 73 % больше, чем соответствующие суммы в 2012 году (13 349 289,8 тыс. руб.). Таким образом, средняя «цена» одного дела, завершившегося в 2013 году удовлетворением исковых требований, составила 88,5 тыс. руб., что на 36 % больше, чем в 2012 году (65 тыс. руб.).

Исходя из данных судебной практики в разрезе отдельных сфер потребительских отношений (прилож. 17), можно сделать вывод, что «цена» иска в 2013 году не зависела от сферы спорных отношений. Так, около  $\frac{2}{3}$  споров (250 279 дел из 371 742), разрешенных судебными органами, пришлось на куплю-продажу товаров и оказание бытовых услуг,  $\frac{1}{3}$  споров – на сферу финансовых услуг (121 463 дела из 371 742). Такое же соотношение имеет и распределение сумм, присужденных к взысканию по

<sup>119</sup> Далее также – ВС РФ.

<sup>120</sup> Далее – Пленум ВС РФ № 17.

удовлетворенным искам, а именно –  $\frac{1}{3}$  присужденных сумм приходится на сферу финансовых услуг (6 503 240,7 тыс. руб. из 23 132 509,5 тыс. руб.). Это обстоятельство является косвенным свидетельством завершения формирования в Российской Федерации рынка услуг, оказываемых потребителям (ранее аналогичный вывод делался из факта начала превалирования в 2011 году объема обращений потребителей на действия исполнителей услуг по отношению к соответствующему количеству жалоб на продавцов).

Повышению эффективности судебной защиты потребителей финансовых услуг в немалой степени способствовало утверждение Президиумом ВС РФ 30 января 2013 года «Обзора по отдельным вопросам судебной практики, связанным с добровольным страхованием имущества граждан», а в дальнейшем принятие постановления Пленума ВС РФ от 27 июня 2013 года № 20 «О применении судами законодательства о добровольном страховании имущества граждан»<sup>121</sup>.

Указанными документами, вызвавшими неоднозначную реакцию со стороны исполнителей страховых услуг, еще раз была подтверждена позиция Верховного Суда Российской Федерации, ранее выраженная в постановлении Пленума ВС РФ № 17, о распространении действия Закона «О защите прав потребителей» на правоотношения, связанные с добровольным страхованием имущества граждан исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Роспотребнадзор довел указанную позицию высшего судебного органа до сведения своих территориальных органов письмом исх. № 01/2450-13-32 от 6 марта 2013 года, то есть в преддверии Всемирного дня защиты прав потребителей, ежегодно отмечаемого 15 марта. В рамках мероприятий, проводимых в указанный день, а также через систему консультационных центров и пунктов для потребителей на базе подведомственных Роспотребнадзору федеральных бюджетных учреждений здравоохранения<sup>122</sup> и филиалов ФБУЗ с содержанием Обзора могли ознакомиться все заинтересованные лица, в том числе не только потребители, но и лица и организации, занимающиеся защитой прав потребителей в судах, что не могло не сказаться на стабилизации ситуации, возникшей в последнее годы в сфере финансовых услуг и связанной как с агрессивной политикой финансовых организаций по продвижению своих услуг на потребительском рынке, так и с злоупотреблением исполнителями услуг недостаточной правовой и финансовой грамотностью потребителей, а также с прямым нарушением прав потребителей в данной сфере общественных отношений.

Еще одним событием, очевидно способствовавшим повышению правовой защищенности потребителей, стала публикация на официальном сайте ВС РФ<sup>123</sup> «Обзора по отдельным вопросам судебной практики, связанным с разрешением споров об исполнении кредитных обязательств», утвержденного Президиумом ВС РФ 22 мая 2013 года<sup>124</sup>.

В этой связи Роспотребнадзор, имея консолидированную с ВС РФ позицию по данному вопросу, письмом исх. № 01/9560-13-32 от 23 августа 2013 года рекомендовал ознакомить всех специалистов органов и организаций Роспотребнадзора, связанных с защитой прав потребителей финансовых услуг, с содержанием Обзора, а также указал на целесообразность включения Обзора в состав инфотек в консультационных центрах и пунктах для потребителей на базе ФБУЗ и филиалов ФБУЗ.

<sup>121</sup> Подробнее см. раздел «Финансовые услуги в сфере потребительских отношений».

<sup>122</sup> Далее – ФБУЗ.

<sup>123</sup> <http://www.vsrfl.ru>.

<sup>124</sup> Далее по разделу – Обзор.

В пункте 1 Обзора еще раз подтверждена позиция Верховного Суда Российской Федерации, ранее выраженная в пункте 15 постановления Пленума ВС РФ № 17 о том, что дела по искам, связанным с нарушением прав потребителей, подведомственны судам общей юрисдикции.

Также подтверждено (пункт 2 Обзора, подпункт «д» пункта 3 постановления пленума ВС РФ № 17), что предоставление физическому лицу кредитов (займов) является финансовой услугой, которая относится, в том числе, и к сфере регулирования Закона «О защите прав потребителей».

В пункте 2 Обзора особо отмечается отсутствие единообразия судебной практики по вопросу применения договорной подсудности, определенной положениями статьи 32 ГПК РФ.

В этой связи Роспотребнадзор указал своим территориальным органам и подведомственным организациям на необходимость усиления работы по информированию населения, разъяснению соответствующей позиции судебных органов. Как следует из содержания пункта 2 Обзора, условие кредитного договора о «договорной подсудности» считается действующим, если потребитель не оспорил его.

Указанное означает, что в случае если потребитель не согласен с условием кредитного договора, определяющим конкретное место (суд) для разрешения споров с кредитной организацией – стороной договора, он должен приоритетно включить в состав иска требование о признании такого условия недействительным на основании положений пункта 1 статьи 16 и пункта 2 статьи 17 Закона «О защите прав потребителей» в его правовой связи с нормами пункта 4 статьи 421 и пункта 1 статьи 422 ГК РФ.

Таким образом, ВС РФ косвенно подтвердил правую позицию Роспотребнадзора о том, что включение в договор рассматриваемого условия «по умолчанию» считается ущемляющим права потребителей на альтернативную подсудность. Конкретный потребитель может согласиться или не согласиться с условием договора о подсудности, оспорив либо не оспорив его в суде и тем самым реализуя свое право на альтернативную подсудность в индивидуальном порядке, но это зависит от информированности гражданина о своих правах как потребителя.

В отношении административной практики территориальных органов Роспотребнадзора указанное означает, что Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по-прежнему квалифицирует включение в кредитный договор, типовой кредитный договор, правила кредитования, договор присоединения и тому подобные документы (носители информации) условий о «договорной подсудности» (о конкретном месте разрешения спора) как предоставление потребителю неполной информации о его правах, связанных с предоставлением финансовой услуги по кредитованию (пункт 1 статьи 10 Закона «О защите прав потребителей»), с наступлением для кредитной организации, практикующей такое «обслуживание» потребителей, административной ответственности, предусмотренной законом в таких случаях.

В пункте 2.1 Обзора указывается, что ВС РФ считает правильной позицию судов, не применяющих правила исключительной подсудности (статья 30 ГПК РФ) к спорам, связанным с кредитованием.

В этой связи в информационной поддержке нуждаются граждане, у которых обязательства по кредитному договору обременены договором залога недвижимого имущества, в части того обстоятельства, что на них распространяется в полной мере право потребителей на «альтернативную подсудность».

Пункт 3 Обзора касается вопросов применения сроков исковой давности при рассмотрении споров по кредитным обязательствам. В этой связи необходимо усилить разъяснительную работу с гражданами в части процессуальных особенностей применения норм гражданского законодательства об исковых сроках, а именно – что «исковая

давность применяется судом только по заявлению стороны в споре, сделанному до вынесения судом решения» (пункт 2 статьи 199 ГК РФ). Таким образом, своевременно обнаруженный гражданином-ответчиком пропуск истцом срока исковой давности (с заявлением об этом суду на соответствующей стадии судебного процесса, пункт 1 статьи 152 ГПК РФ) может защитить его от «излишних» претензий со стороны банка.

В Обзоре фактически подтверждена правовая позиция Роспотребнадзора о недопустимости взимания с потребителя денежных сумм, не включенных в «график платежей» («комиссии», «сборы» и т. д.), если «они предусмотрены за стандартные действия, без совершения которых банк не смог бы заключить и исполнить кредитный договор» (пункт 3.3 Обзора).

В Обзоре ВС РФ отмечает, что судебная практика правильно признает такие условия кредитного договора, не соответствующими требованиям законодательства, «а денежные суммы, уплаченные банку в их исполнение, подлежащими возврату при разрешении требований о применении последствий недействительности ничтожной сделки».

При этом в случае если оспариваемая денежная сумма квалифицирована как плата «за оказание самостоятельной финансовой услуги» (пункт 3.3. Обзора), надлежит выяснить, были ли соблюдены требования нормы пункта 2 статьи 16 Закона «О защите прав потребителей».

В этой связи крайне важной представляется позиция ВС РФ, выраженная в пунктах 4 и 4. 1 Обзора, суть которых сводится к акцентированию на добровольности, в частности, страхования заемщиком риска своей ответственности, личном страховании и необходимости тщательного исследования причинно-следственных связей между такими способами обеспечения обязательств, являющихся одновременно самостоятельными финансовыми услугами, и основной финансовой услугой по кредитованию граждан.

Также ВС РФ отмечает, что «требование банка о страховании заемщика в конкретной названной банком страховой компании и навязывание условий страхования при заключении кредитного договора не основано на законе» (пункт 4.4 Обзора).

В этой связи Роспотребнадзор обратил внимание своих территориальных органов, что аналогичной логикой следует руководствоваться при проведении административного контроля за соблюдением законодательства о защите прав потребителей на финансовом рынке (включая производство по делам об административных правонарушениях).

Согласно пункту 4.3 Обзора «убытки, причиненные заемщику вследствие задержки страховой выплаты, обеспечивающей исполнение кредитного обязательства, подлежат возмещению страховщиком в полном объеме». Закрепление указанного мнения высшего судебного органа по гражданским делам в Обзоре, как ожидается, позволит повысить правовую защищенность граждан «как экономически слабой стороны в договоре» (п. 2 Обзора) с исполнителями финансовых услуг.

Впервые в пункте 4.4 Обзора сделана попытка системной защиты прав заемщиков от слишком назойливой «заботы» банков в части «коллективно-добровольно-принудительного» страхования клиентов банков. Как отмечается в данном разделе Обзора, «при предоставлении кредитов банки не вправе самостоятельно страховать риски заемщиков. Однако это не препятствует банкам заключать соответствующие договоры страхования от своего имени в интересах и с добровольного согласия заемщиков».

Таким образом, по рассматриваемой проблематике со стороны судебных органов впервые была подтверждена правовая позиция Роспотребнадзора как федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, суть которой сводится к следующему.

В соответствии с взаимосвязанными положениями статьи 8 и пунктов 1, 2 статьи 10 Закона «О защите прав потребителей» исполнитель обязан своевременно предоставить потребителю необходимую и достоверную информацию об услугах, обеспечивающую возможность их правильного выбора, в том числе цену в рублях и условия приобретения услуг, а также при предоставлении кредита – размер кредита, полную сумму, подлежащую выплате потребителем, и график погашения этой суммы.

При этом информация о соответствующих денежных суммах предоставляется потребителю в абсолютных суммах (в рублях) без указания их состава или порядка образования, в т. ч. ценообразования.

Что же касается законности взимания тех или иных «платежей» по кредитному договору в контексте требований законодательства о защите прав потребителей, то окончательные выводы зависят от оценки конкретных обстоятельств в целом и, прежде всего, от установления юридического факта включения/невключения подобных сумм в полную сумму, подлежащую выплате потребителем по соответствующему кредитному договору.

Указанное в совокупности означает, что информация кредитной организации о составе суммы кредита сама по себе не нарушает прав потребителя. При этом сообщение о якобы включении в кредит «страховки» (например, в рамках «подключения к программе страхования жизни») само по себе правового смысла не имеет, поскольку кредит – это выдаваемые потребителю денежные средства, а плата за «страховку» – взимаемая с потребителя цена услуги по страхованию, то есть это экономические понятия с взаимоисключающими правовыми последствиями (даже если не принимать в расчет то обстоятельство, что кредитование и страхование – разные услуги, оказываемые принципиально разными финансовыми организациями).

В случае если кредитная организация не исполнила взятое на себя обязательство и выдала потребителю денежную сумму меньше заявленной в кредитном договоре (например, вычтя «страховку»), то в соответствии с пунктом 1 статьи 29 Закона «О защите прав потребителей» потребитель вправе по своему выбору потребовать безвозмездного устранения недостатков оказанной услуги (в частности, довыдачи кредита до обещанной по договору суммы) или соответствующего уменьшения цены оказанной услуги.

Также в таких случаях потребитель вправе потребовать полного возмещения убытков, причиненных ему в связи с недостатками оказанной услуги (если таковые имеются). Убытки возмещаются в сроки, установленные для удовлетворения соответствующих требований потребителя (статьи 30 и 31 Закона «О защите прав потребителей»).

Как верно указано в пункте 4.4 Обзора, банк может представить «доказательства заключения договора страхования и перечисления страховой премии страховщику». В таких случаях можно сделать объективный вывод, что «заключая договор страхования заемщика и определяя плату за подключение к Программе страхования, банк действовал по поручению заемщика».

В этой связи следует иметь в виду, что согласно норме пункта 2 статьи 940 ГК РФ наличие договорных отношений по договору страхования может быть подтверждено (при отсутствии договора в форме одного документа, подписанного его сторонами) страховым полисом (свидетельством, сертификатом, квитанцией), подписанным страховщиком и врученным им страхователю на основании его письменного или устного заявления.

Отсутствие письменного документа, подтверждающего существование страховых правоотношений в любой из вышеперечисленных форм, в соответствии с положениями пункта 1 статьи 940 ГК РФ влечет недействительность договора страхования (ничтожность сделки) с вытекающей из данного факта возможностью применения вы-

шеописанных способов защиты прав потребителей, предусмотренных статьями 29—31 Закона «О защите прав потребителей».

Необходимо также обращать внимание потребителей на то обстоятельство, что заключение кредитной организацией в качестве страхователя договора страхования со страховщиком (в том числе с аффилированной с банком страховой организацией), в котором клиент банка (потребитель) признается застрахованным лицом, изначально не может повлечь для такого лица каких-либо финансовых обязательств, так как согласно взаимосвязанным положениям пункта 1 статьи 313 и пункта 1 статьи 934 ГК РФ плата по такому договору страхования должна совершаться только самим страхователем, т. е. банком.

Более того, в силу императивных положений пункта 3 статьи 308 ГК РФ договор страхования в отношении жизни и здоровья клиента (клиентов) банка, заключенный между кредитной организацией-страхователем и страховщиком, априори может повлечь для клиента (клиентов) банка только права, но никак не обязанности.

Еще одной важной «защитной» новеллой представляется закрепление в пункте 5 Обзора позиции ВС РФ о том, что прекращение трудовых отношений заемщика со своим работодателем-кредитором не является основанием для расторжения кредитного договора (такие случаи неоднократно отмечались в правоприменительной практике).

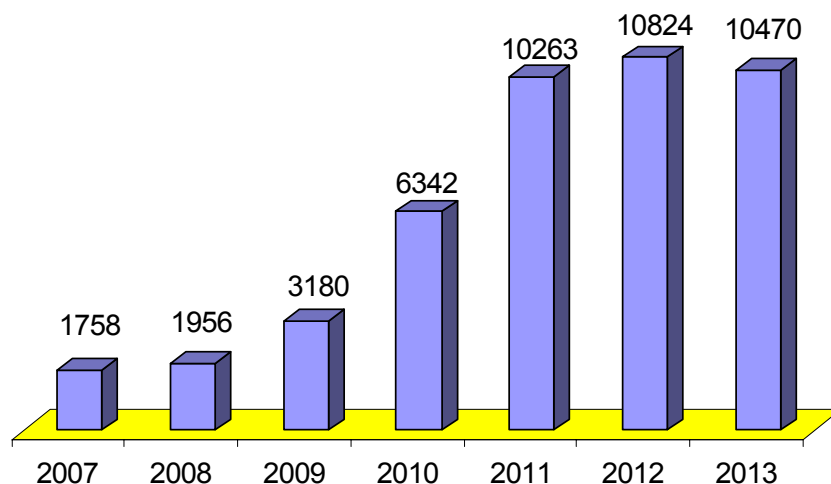
В пункте 6 Обзора отмечается, что «если исполнение кредитного обязательства обеспечено несколькими способами (залог, поручительство), то недействительность или прекращение действия одного способа обеспечения само по себе не влечет аналогичные последствия в отношении другого способа обеспечения обязательства».

Пункт 11 Обзора посвящен применению судом статьи 333 ГК РФ по делам, возникающим из кредитных правоотношений, которое возможно только «в исключительных случаях и по заявлению ответчика с обязательным указанием мотивов, по которым суд полагает, что уменьшение размера неустойки является допустимым». «В силу диспозиции статьи 333 ГК РФ основанием для ее применения может служить только явная несоразмерность неустойки последствиям нарушения обязательств».

В пункте 14 Обзора ВС РФ рекомендует «в целях недопущения ошибок при рассмотрении гражданских дел, возникающих между банками, иными кредитными организациями и физическими лицами по спорам об исполнении кредитных обязательств... ознакомить судей с настоящим Обзором для учета содержащихся в нем правовых позиций в правоприменительной деятельности».

Издание Верховным Судом Российской Федерации ряда документов, имеющих целью повышение уровня защиты прав потребителей с участием государства, не могло не сказаться на результатах осуществления Роспотребнадзором (его территориальными органами) федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, одним из направлений которого является участие в судебной защите прав потребителей на основании и в порядке, предусмотренных положениями статей 40 и 46 Закона «О защите прав потребителей».

Так, всего в 2013 году, как и ранее в 2012 году (рис. 4.1), было дано более 10 тыс. заключений по гражданскому делу в целях защиты прав потребителей (статья 47 ГПК РФ и пункт 5 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей»). Стабилизацию и особенно незначительное снижение в 2013 году количественных показателей, в том числе по таким заключениям, можно объяснить изданием перечисленных документов ВС РФ по вопросам защиты прав потребителей, адресованных судам общей юрисдикции. В этой связи суды и участники судопроизводства (стороны, представители и т. д.) стали испытывать меньшую потребность в соответствующем привлечении специалистов Роспотребнадзора.



**Рис. 4.1.** Динамика общего числа заключений, данных в судах территориальными органами Роспотребнадзора в целях защиты прав потребителей

Сделанный вывод косвенно подтверждается показателями количества заключений, данных в судах отдельными территориальными органами Роспотребнадзора в целях защиты прав потребителей в 2013 году (табл. 4.2). Как видно из таблицы, в 2013 году соответствующая практика Роспотребнадзора характеризуется стабильностью и равномерностью в региональном разрезе, без явных «всплесков» судебных дел с участием Роспотребнадзора в отдельных субъектах Российской Федерации (что имело место в 2012 году и ранее).

Таблица 4.2

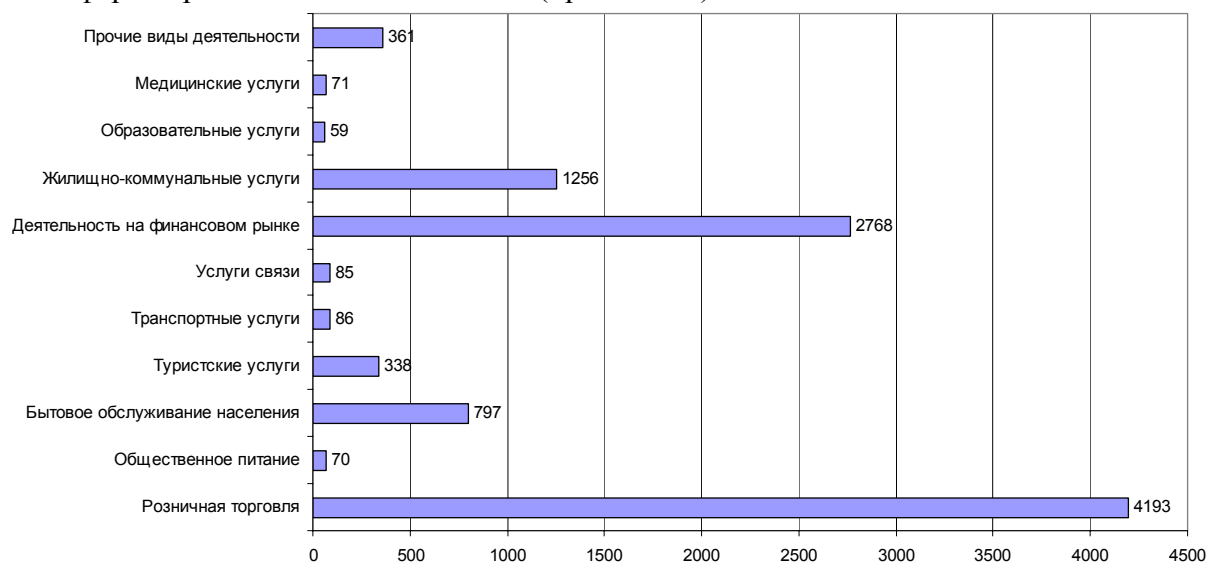
**Количество заключений, данных в судах отдельными территориальными органами Роспотребнадзора в целях защиты прав потребителей в 2013 году**

	Субъект Российской Федерации	Дано заключений в судах	Доля от общего показателя по России, %
<b>Всего по Российской Федерации</b>		<b>10 470</b>	<b>100,0</b>
<b>Средний показатель по Российской Федерации – 126 заключений</b>			
1	Республика Татарстан	482	4,6
2	г. Санкт-Петербург	447	4,3
3	Омская область	384	3,7
4	Алтайский край	346	3,3
5	Саратовская область	310	2,9
6	Ямало-Ненецкий автономный округ	308	2,9
7	Курганская область	292	2,8
8	Челябинская область	292	2,8
9	Республика Башкортостан	282	2,7
10	Нижегородская область	262	2,5

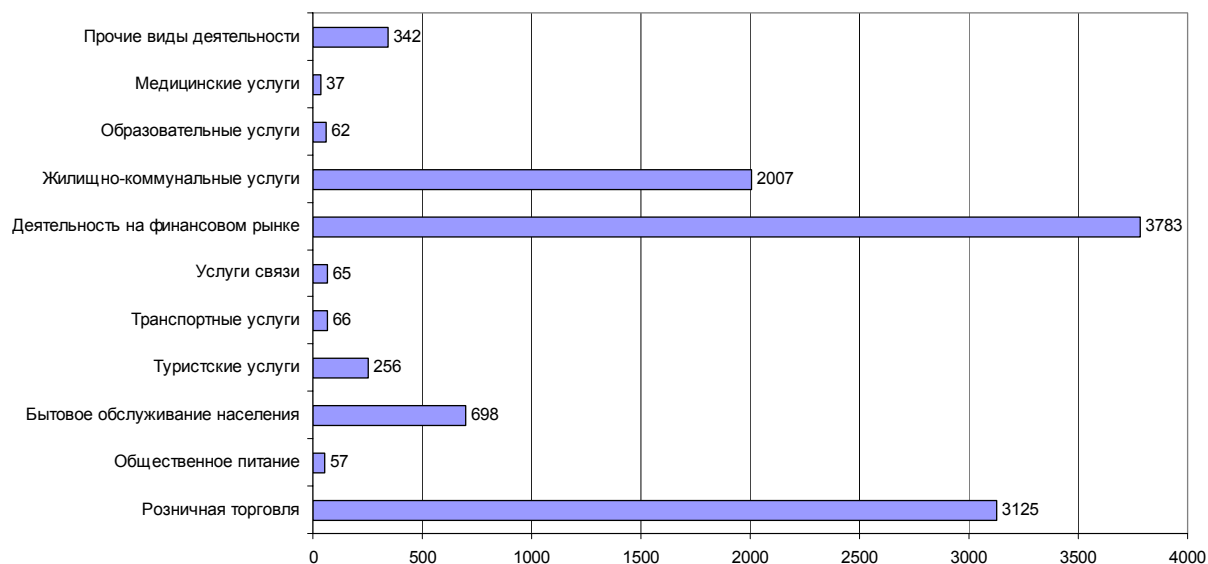
В структуре заключений в 2013 году в абсолютном выражении отмечено снижение заключений по делам в защиту прав потребителей финансовых услуг, которые преобладали в 2012 году и ранее (рис. 4.2), что также подтверждает стабилизирующее влияние разъяснений ВС РФ на ситуацию со спорами между потребителями и исполнителями финансовых услуг. Приведенная на рисунке структура заключений по делам в целях защиты прав потребителей, данных территориальными органами Роспотребнад-



зора в судах в 2013 году, в целом соответствует показателям ВС РФ в разрезе отдельных сфер потребительских отношений (прилож. 17).



2013 год



2012 год

**Рис. 4.2.** Распределение общего числа заключений, данных в судах территориальными органами Роспотребнадзора в целях защиты прав потребителей в 2012—2013 годах, по различным сферам потребительских правоотношений

В 2013 году также снизилось количество заключений по делам о защите прав потребителей жилищно-коммунальных услуг (рис. 4.3), что может быть связано с изменением жилищного законодательства и формированием практики осуществления государственного жилищного надзора жилищными инспекциями в субъектах Российской Федерации (статья 20 Жилищного кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона от 25 июня 2012 года № 93-ФЗ).

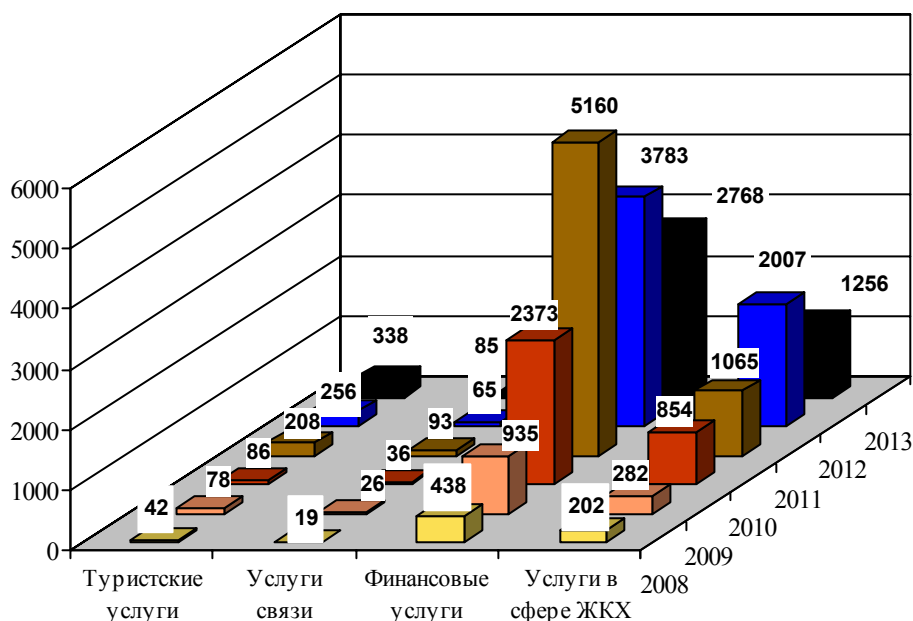
В этой связи в конце 2012 года Роспотребнадзор дал указания территориальным органам (письмо исх. № 01/12810-12-32 от 14 ноября 2012 года), среди прочего, об использовании для реализации функций по участию в судебной защите прав потре-

лей материалов проверок, проведенных органами регионального государственного жилищного надзора (в рамках Закона № 294-ФЗ) по вопросам соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований жилищного законодательства, регулирующего, в частности, правоотношения с участием граждан по вопросу предоставления им коммунальных услуг.

Как результат, в 2013 году территориальными органами Роспотребнадзора было дано 2 768 заключений по гражданским делам в целях защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг, это 73 % от количества соответствующих заключений, данных в 2012 году (3 783 заключения).

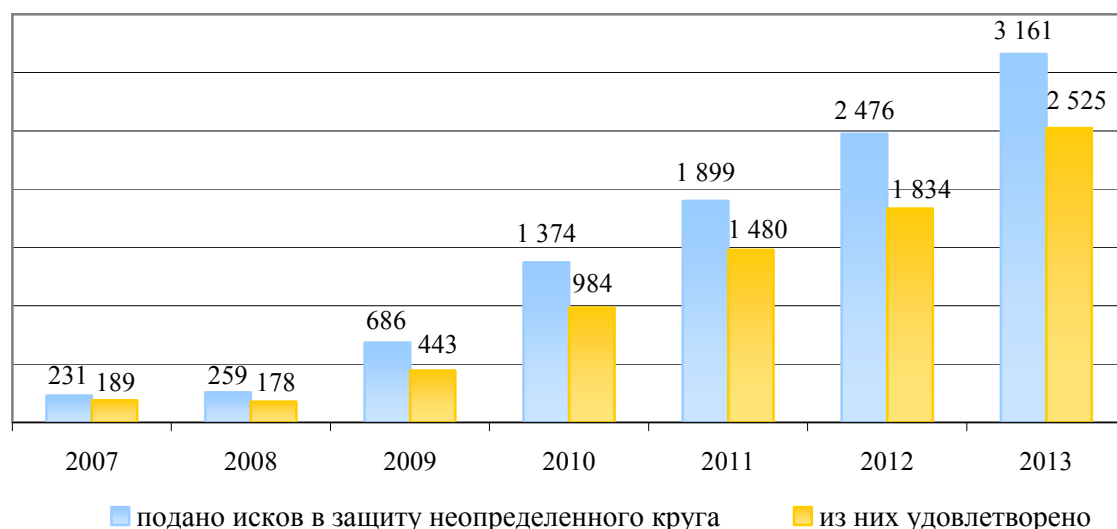
Очевидно предположить, что наметившаяся тенденция не является окончательной и может быть временным всплеском (в сторону понижения) на фоне продолжающихся административных реформ в сфере ЖКХ. Поэтому более объективных выводов следует ожидать не ранее итогов 2014—2015 годов.

В 2013 году территориальными органами Роспотребнадзора было дано 338 заключений по гражданским делам в целях защиты прав потребителей туристских услуг, что на 32 % больше, чем в 2012 году (256 заключений). Такой рост может объясняться возросшими случаями отказа граждан от туристического обслуживания туроператорами в связи с политической нестабильностью, в частности, на таких популярных направлениях выездного туризма, как Египет, Турция и Таиланд. Как следствие, возрастает количество имущественных споров о возврате денежных средств, уплаченных по договору о реализации туристского продукта, разрешаемых судебными органами.



**Рис. 4.3.** Динамика изменения роста числа заключений, данных в судах территориальными органами Роспотребнадзора в целях защиты прав потребителей, в разрезе отдельных сфер потребительских правоотношений (с 2008 по 2013 год)

В 2013 году продолжилось наращивание правоприменительной практики Роспотребнадзора, связанной с защитой прав и законных интересов неопределенного круга потребителей. Всего в прошедшем периоде в суды было в общей сложности направлено 3 161 такой иск (2 525 удовлетворено), что на 27,7 % больше, чем в 2012 году (2 476 исков, 1 834 удовлетворено) (рис. 4.4).



**Рис. 4.4.** Динамика участия территориальных органов Роспотребнадзора в судебной защите неопределенного круга потребителей (с 2007 по 2013 год)

Таким образом, налицо стабильная динамика участия территориальных органов Роспотребнадзора в судебной защите неопределенного круга потребителей, характеризующаяся ежегодным возрастанием показателей примерно на  $\frac{1}{3}$  в течение последних 3 лет при соответствующем увеличении средних показателей такой практики на один субъект Российской Федерации. В 2013 году в среднем на 1 субъект Российской Федерации пришлось 38 исков о защите прав и законных интересов неопределенного круга потребителей против 30 исков в 2012 году (табл. 4.3).

Таблица 4.3

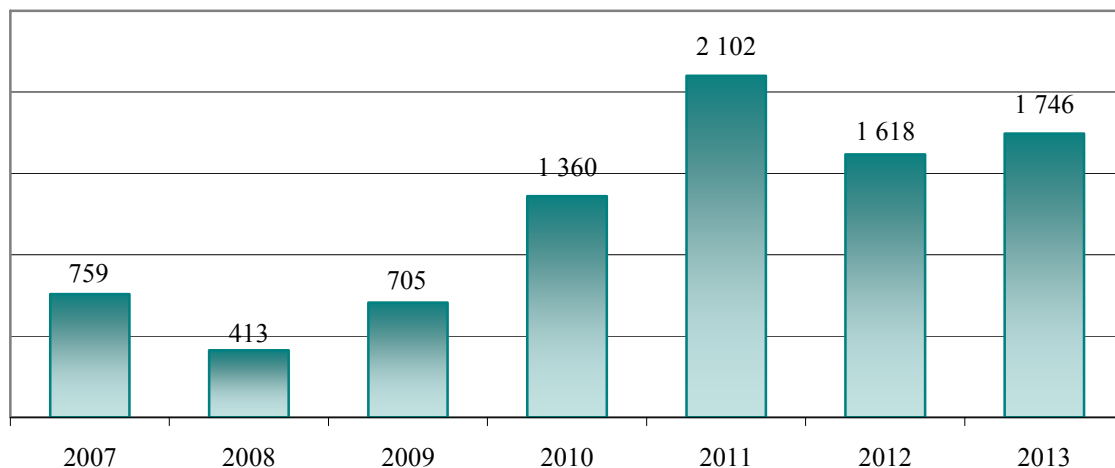
**Количество исков в защиту неопределенного круга потребителей, поданных в суд отдельными территориальными органами Роспотребнадзора в 2013 году**

Субъект Российской Федерации		Подано исков в суд в целях защиты прав и законных интересов неопределенного круга потребителей	Доля от общего показателя по России, %
<b>Всего по Российской Федерации</b>		<b>3 161</b>	<b>100,0</b>
<b>Средний показатель по Российской Федерации – 38 исков</b>			
1	Алтайский край	344	10,9
2	Краснодарский край	326	10,3
3	Республика Башкортостан	203	6,4
4	Ростовская область	161	5,1
5	Челябинская область	143	4,5
6	Саратовская область	103	3,3
7	Курганская область	96	3,1
8	Ленинградская область	91	2,9
9	Московская область	83	2,6
10	Красноярский край	75	2,4
11	Омская область	73	2,3
12	Пермский край	69	2,2

Так, в 2013 году территориальными органами Роспотребнадзора в суд было предъявлено 1 746 заявлений о защите прав конкретных потребителей, что примерно

соответствует показателям 2012 года (1 618 заявлений), при том что в 2011 году было подано 2 102 таких иска (рис. 4.5).

Такая разноречивая динамика может свидетельствовать о продолжении формирования позиции Роспотребнадзора как уполномоченного федерального органа исполнительной власти, имеющего право на обращение в суд в защиту конкретных потребителей (группы потребителей) на основании положений подпункта 7 пункта 4 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей».



**Рис. 4.5.** Динамика общего числа исков, поданных в суд территориальными органами Роспотребнадзора в целях защиты прав конкретных потребителей (2007—2013 гг.)

Поводами для участия Роспотребнадзора в конкретном гражданском деле могут быть устные или письменные заявления потребителей, а также поступившие материалы из других государственных органов или органов местного самоуправления, обращения общественных и иных организаций (в том числе обращения хозяйствующих субъектов в целях защиты их прав от неправомерных действий потребителей), публикации в средствах массовой информации или в сети «Интернет» и т. п.

Во всех вышеприведенных случаях необходимость участия в конкретном гражданском деле определяется уполномоченным должностным лицом Роспотребнадзора самостоятельно, исходя из социального положения заинтересованного лица (например, обращение нетрудоспособного инвалида или защита интересов недееспособного лица) и оценки юридических последствий вступления в силу решения суда (актуальности, сложности, значимости гражданского дела для состояния законности в сфере защиты прав потребителей в конкретном субъекте Российской Федерации, районе, городе). До подачи заявления в суд Роспотребнадзор должен проверить, на какой круг потребителей направлены действия (бездействие) хозяйствующего субъекта, привлекаемого в качестве ответчика по делу в сфере защиты прав потребителей. Если имеет место неопределенный круг потребителей, в целях увеличения эффективности деятельности Роспотребнадзора необходимо использовать порядок предъявления заявления (иска) в интересах именно неопределенного круга потребителей.

В этой связи в каждом субъекте Российской Федерации формируются разные тенденции в практике защиты прав конкретных потребителей с участием Роспотребнадзора, исходя из текущей экономической ситуации и региональных особенностей, в том числе с учетом менталитета местного населения (табл. 4.4).

**Количество исков в защиту конкретных потребителей, поданных  
в суд отдельными территориальными органами Роспотребнадзора в 2013 году**

	Субъект Российской Федерации	Подано исков в суд в целях защиты прав конкретных потребителей	Доля от общего показателя по России, %
<b>Всего по Российской Федерации</b>		<b>1 746</b>	<b>100,0</b>
<b>Средний показатель по Российской Федерации – 21 иск</b>			
1	Республика Саха (Якутия)	166	9,5
2	Курганская область	162	9,2
3	Ямало-Ненецкий автономный округ	130	7,5
4	Пермский край	103	5,9
5	Алтайский край	95	5,4
6	Республика Тыва	81	4,6
7	Тульская область	79	4,5
8	Республика Хакасия	57	3,3
9	Республика Бурятия	56	3,2

Еще одной особенностью защиты прав конкретных потребителей (группы потребителей) с участием государства в лице государства является отсутствие «узкого горла» допускаемых способов защиты права в рамках требований статьи 12 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Так, в соответствии с положениями статьи 46 Закона «О защите прав потребителей» при защите прав и законных интересов неопределенного круга потребителей допускается единственный вид иска «о прекращении противоправных действий изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) в отношении неопределенного круга потребителей», имеющий строго неимущественный характер.

При защите прав и законных интересов конкретных потребителей (группы потребителей) законодательство Российской Федерации о защите прав потребителей не устанавливает описанных ограничений. В этой связи при реализации своих функций по судебной защите в рамках указанной категории гражданских дел Роспотребнадзор (его территориальные органы) могут использовать любой способ защиты прав потребителей, предусмотренный нормами Закона «О защите прав потребителей», в том числе имущественный иск (способы защиты прав потребителей подробно описаны в Государственном докладе «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году»).

На основании изложенного показательно, что в 2013 году по искам территориальных органов Роспотребнадзора судами было удовлетворено 1 376 исков в защиту прав конкретных потребителей и 11 исков в защиту прав группы потребителей, общая сумма присужденных денежных средств в пользу потребителей составила 204 757 тыс. руб., в том числе 7 769 тыс. руб. – компенсация морального вреда (в 2012 году соответственно 56 824,6 тыс. руб. и 5 146,6 тыс. руб.). Таким образом, при участии Роспотребнадзора только сумма возмещения потребителям за причиненный имущественный вред за год возросла в 3,6 раза, что является убедительным доказательством эффективности данной формы участия государства в судебной защите потребителей.

При этом очевидно, что государственный орган, уполномоченный на осуществление федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, то есть на защиту публичных интересов, не должен подменять институты, чьей целью является защита частных прав и интересов (общественные объединения потребителей, судебные представители, адвокаты и т. д.). В этой связи мера участия Роспотребнадзора в судебной защите прав конкретных потребителей будет определяться, исходя из описанных выше критериев, пока стабилизация ежегодных показателей не засвидетельствует выход на оптимальный уровень.

## **5. Осуществление защиты прав потребителей участниками национальной системы защиты прав потребителей**

Одним из условий эффективной реализации государственной политики в области защиты прав потребителей является максимальная сбалансированность всех ее направлений, что может быть достигнуто только при соответствующем комплексном и системном подходе, основу которого должны составлять мероприятия, не входящие во взаимное противоречие и взаимодополняющие друг друга.

Исходя из того что обеспечение и защита потребительских прав граждан как общегосударственная задача предполагает взаимодействие и сотрудничество федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека традиционно и последовательно определяет в качестве приоритетного направления в своей деятельности организацию взаимодействия всех составляющих национальной системы защиты прав потребителей.

Выступая в роли координатора по обеспечению конструктивного и действенного сотрудничества в указанном направлении, Роспотребнадзор систематически подчеркивает значимость данного вопроса. В частности, для достижения указанных целей в адрес высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, территориальных органов Роспотребнадзора, общественных объединений потребителей были направлены письма Роспотребнадзора:

- от 28 января 2005 года № 0100/588-05-32 «О взаимодействии органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественных объединений потребителей в деле защиты прав потребителей»;
- от 28 мая 2007 года № 0100/5446-07-32 «Об усилении взаимодействия управлений Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации с общественными объединениями потребителей и органами местного самоуправления на региональном уровне»;
- от 7 ноября 2007 года № 0100/11340-07 «О совместных действиях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов Роспотребнадзора, направленных на усиление социальной защиты отдельных категорий граждан и стабилизацию цен на потребительском рынке»;
- от 13 июля 2009 года № 01/9794-9-32 «О первоочередных мероприятиях, направленных на укрепление взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и общественными организациями по вопросам защиты прав потребителей»;
- от 15 октября 2010 года № 01/14810-0-32 «О принципах взаимодействия с общественными объединениями потребителей»;
- от 13 июля 2012 г. № 01/7808-12-32 «О правовых основах поддержки общественного движения в защиту прав потребителей».

Координация взаимодействия всех составляющих национальной системы защиты прав потребителей, представленных федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и общественными объединениями потребителей осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека на протяжении семи лет в рамках деятельности соответствующих координационных органов, создаваемых как на федеральном (Консультативный совет по защите прав потребителей, создан в соответствии с приказом Роспотребнадзора от 19 января 2006 года № 3), так и на региональном уровнях (в рамках соответствующих коор-

динационных межведомственных органов, создаваемых как территориальными органами Роспотребнадзора, так и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации). В связи с закреплением в 2012 году за Роспотребнадзором полномочий по выработке государственной политики в сфере защиты прав потребителей<sup>125</sup>, деятельность указанных координационных органов в настоящее время выведена на новый уровень и приобретает особую практическую значимость.

### **5.1. Осуществление мероприятий по реализации, обеспечению и защите прав потребителей органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации**

На региональном уровне обеспечение взаимодействия территориальных органов Роспотребнадзора с общественными объединениями потребителей, территориальными органами иных федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления осуществляется также через заседания соответствующих консультативных советов по защите прав потребителей, образованных при 70 Управлениях Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации.

В 26 субъектах Российской Федерации Координационные советы (комиссии) по защите прав потребителей созданы и действуют при региональных администрациях в Приморском и Хабаровском краях; Брянской, Волгоградской, Костромской, Курской, Тамбовской, Тверской, Пензенской, Челябинской областях; при Правительстве субъекта Российской Федерации – в Республиках Алтай, Карелия, Марий Эл, Удмуртской; Вологодской, Ивановской, Иркутской, Калужской, Кировской, Ленинградской, Мурманской, Оренбургской, Саратовской, Ульяновской областях, Еврейской автономной области и Ханты-Мансийском автономном округе.

В 27 субъектах Российской Федерации организована работа Межведомственных комиссий по защите прав потребителей, которые функционируют при региональных администрациях, – в Республиках Алтай, Бурятия, Карелия, Мордовия, Чеченской Республике; Забайкальском, Пермском, Приморском краях; Амурской, Брянской, Владимирской, Калужской, Кировской, Костромской, Курской, Липецкой, Магаданской, Омской, Оренбургской, Орловской, Ростовской, Саратовской, Сахалинской, Тамбовской, Тверской, Ульяновской, Ярославской областях.

Важное место в формировании на региональном уровне общей стратегии реализации комплекса взаимосвязанных правовых, экономических, социально-культурных и организационных мероприятий, направленных на эффективное пресечение нарушений прав потребителей, занимают высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, полномочия которых по осуществлению мероприятий и принятию определенных мер, связанных с реализацией, обеспечением и защитой прав потребителей, установленных статей 42.1 Закона «О защите прав потребителей».

Положения указанной статьи корреспондируются с нормами статьи 21 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в соответствии с которой высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, а также осуществляет меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина в пределах своих полномочий.

<sup>125</sup> Пункт 1 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 322 (в редакции от 30 января 2013 года № 65).

В связи с этим одной из эффективных форм реализации государственной политики в сфере защиты прав потребителей в субъектах Российской Федерации является принятие и реализация региональных программ по защите прав потребителей, в рамках которых не только объединяются усилия всех заинтересованных органов и организаций по вопросам защиты прав потребителей, но и целенаправленно решаются именно региональные аспекты и проблемные вопросы в данной сфере.

Однако вопрос необходимости принятия и реализации указанных программ не всегда находит должное понимание со стороны высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а осознание значимости для социально-экономического развития региона программного планирования мероприятий по реализации тех или иных направлений в сфере защиты прав потребителей все еще носит далеко не повсеместный характер.

Первыми региональные программы по защите прав потребителей были приняты в Самарской, Белгородской, Мурманской и Ростовской областях<sup>126</sup>.

В 2013 году региональные программы по защите прав потребителей реализовывались 20 субъектами Российской Федерации: Республиками Алтай, Кабардино-Балкарской, Карелия, Марий Эл, Мордовия, Татарстан; Краснодарским, Пермским краями; Амурской, Воронежской, Калининградской, Кировской, Костромской, Ленинградской, Магаданской, Омской, Оренбургской, Пензенской, Ростовской, Саратовской, Ульяновской областями. Некоторые программы имеют целью развитие региона в целом, включая разделы (подпрограммы) по защите прав потребителей и стимулированию потребительского рынка.

Так, в Свердловской области постановлением Правительства области от 11 октября 2010 года № 1488-ПП была утверждена областная целевая программа «Безопасность жизнедеятельности населения Свердловской области» на 2011—2015 годы, которая включает в себя подпрограмму «Защита прав потребителей Свердловской области».

В целевой программе Костромской области вопросы, имеющие определенное отношение к созданию и совершенствованию системы защиты прав потребителей, предусмотрены разделами:

- «Защита прав потребителей», в котором в рамках «создания системы информирования потребителей» предусмотрено финансирование следующих мероприятий:
  - изготовление и размещение в СМИ информационных роликов по вопросам защиты прав потребителей – 995 тыс. руб.;
  - подготовка и размещение в СМИ 15-минутной программы «Защита прав потребителей» (1 раз в месяц с двумя повторами) – 1 965 тыс. руб.;
- «Совершенствование системы просвещения и образования», в котором в рамках мероприятий по организации «потребительского образования и санитарного просвещения», за счет средств областного бюджета предусмотрено финансирование введения в учебный процесс образовательных учреждений Костромской области курса «Основы потребительских знаний» – 969 тыс. руб.;
  - повышения квалификации педагогов, реализующих программу курса «Основы потребительских знаний» – 225 тыс. руб.;
  - разработку методических рекомендаций для педагогов «Основы правовой культуры» – 40 тыс. руб.;
  - проведения областной научно-практической конференции «Изучение основ потребительских знаний в образовательных учреждениях» – 80 тыс. руб.

<sup>126</sup> Подробнее см. «Государственный доклад о защите прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году».



Итого, на все мероприятия, направленные на защиту прав потребителей, данной программой предусмотрено 4 млн 274 тыс. руб. (0,09 % от общего финансирования всех запланированных программой мероприятий).

В целом областная программа «Качество, безопасность, конкурентоспособность и защита прав потребителей на территории Костромской области на 2010—2014 годы», утвержденная постановлением администрации Костромской области от 26 апреля 2010 года № 133-а, имеет общий объем финансирования программы на весь период реализации 4 млрд 713 млн 46 тыс. руб., из них из областного бюджета – 38 млн 372 тыс. руб.

Подобные региональные программы предусмотрены в субъектах Российской Федерации:

*Республика Башкортостан.* Республиканская программа защиты прав потребителей в Республике Башкортостан на 2008—2012 годы, утверждена постановлением правительства Республики Башкортостан от 06.10.2008 № 343 (общий объем финансирования мероприятий на весь период реализации программы – 12 млн руб.).

*Кабардино-Балкарская Республика.* Республиканская программа «Защита прав потребителей в Кабардино-Балкарской Республике на 2011—2015 годы», утверждена постановлением правительства Кабардино-Балкарской Республики от 1 июня 2011 года № 158-пп (финансирование мероприятий программы не предусмотрено).

*Республика Карелия.* Региональная программа по защите прав потребителей в Республике Карелия на 2013—2015 годы, утверждена распоряжением правительства Республики Карелия от 8 апреля 2013 года № 171-П (финансирование мероприятий программы не предусмотрено).

*Амурская область.* Региональная программа «Защита прав потребителей в Амурской области на 2013—2015 годы», утверждена постановлением правительства Амурской области от 20 мая 2013 года № 230 (финансирование мероприятий программы не предусмотрено).

*Белгородская область.* Стратегия развития региональной системы защиты прав потребителей в Белгородской области на 2011—2020 годы, утверждена постановлением правительства Белгородской области от 11 января 2011 года № 2-пп (финансирование мероприятий не предусмотрено).

*Воронежская область.* Целевая программа «Защита прав потребителей в Воронежской области на 2012—2014 годы», утверждена приказом департамента по развитию предпринимательства и потребительского рынка Воронежской области от 30 августа 2011 года № 109 (общий объем финансирования мероприятий на весь период реализации программы – 7,98 млн руб.).

*Ростовская область.* Областная долгосрочная целевая программа «Защита прав потребителей в Ростовской области на 2011—2013 годы», утверждена постановлением администрации Ростовской области от 12 августа 2010 года № 131 (общий объем финансирования мероприятий на весь период реализации программы – 29,73 млн руб.).

*Саратовская область.* Областная программа «Комплексная система обеспечения защиты прав потребителей Саратовской области на 2013—2015 годы», утверждена постановлением правительства Саратовской области от 13 февраля 2013 № 60-П (финансирование мероприятий программы не предусмотрено).

*Ленинградская область.* В 2013 году взамен реализованной была принята третья долгосрочная государственная программа «Устойчивое общественное развитие Ленинградской области на 2014—2016 годы», утвержденная постановлением правительства Ленинградской области от 14 ноября 2013 года № 399 и включающая подпрограмму «Развитие системы защиты прав потребителей в Ленинградской области на 2014—2016 годы».

В Волгоградской области в рамках реализации Проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации»<sup>127</sup> принята и действует долгосрочная целевая программа «Повышение уровня финансовой грамотности населения и развития финансового образования в Волгоградской области» на 2011—2015 годы (утверждена постановлением администрации Волгоградской области от 14 декабря 2010 года № 617-п).

Аналогичная программа действует в Калининградской области – целевая программа «Повышение уровня финансовой грамотности жителей Калининградской области в 2011—2016 годах» (утверждена постановлением правительства области от 23 ноября 2011 года № 702).

В Чувашской Республике в республиканскую целевую программу «Развитие потребительского рынка и сферы услуг в Чувашской Республике на 2010—2020 годы» (утверждена постановлением кабинета министров республики от 31 марта 2009 года № 107) с 2011 года внесены изменения, согласно которым в программу включены мероприятия по организации системы обучения населения основам защиты прав потребителей.

Анализ принимаемых и реализуемых в Российской Федерации региональных программ и предусмотренных ими мероприятий позволяет определить в целом их общую направленность на объединение усилий территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, законодательных и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений потребителей, других заинтересованных организаций в целях проведения согласованной потребительской политики в регионе, создания условий для экономического развития местных товаропроизводителей, в том числе по выпуску качественной и конкурентоспособной продукции, формирования общественного мнения о широких возможностях населения по защите своих прав и т. д.

Сложившаяся практика разработки и принятия региональных целевых программ базируется на принципах планирования, которые заложены в основу утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Россия. В первую очередь речь идет о программно-целевом принципе планирования, который предполагает формирование программного бюджета, сочетающего в себе требования к установлению планируемого результата и к конкурентному распределению ресурсов.

Данный подход, устанавливая действенный механизм контроля и оценки результатов исполнения региональной программы, в конечном итоге направлен на достижение поставленных целей, а, следовательно, эффективности реализации программы.

Кроме того, необходимость использования программно-целевого принципа связана с тем, что цели потребительской политики, проводимой в регионах, не могут быть сведены к текущим результатам деятельности профильных ведомств, как это зачастую происходит при разработке региональных программ по защите прав потребителей.

Большинство таких программ разрабатывается субъектами Российской Федерации преимущественно с целью привлечения бюджетных ресурсов ведомствами-исполнителями, включенными в указанную работу, что характерно для отраслевого принципа планирования, когда в долгосрочной перспективе заданы конечные результаты деятельности исполнителей проекта – различных ведомств, а предметом планирования являются лишь тактические вопросы.

---

<sup>127</sup> Подробнее см. раздел «Развитие системы информирования и консультирования потребителей».

В то же время обеспечение и организация защиты прав потребителей – это задача надведомственная, требующая формулирования собственных целей и последующего привлечения соответствующих исполнителей для выполнения определенных функций.

В этой связи обоснование финансирования целевой программы по защите прав потребителей должно определяться не тем, какие задачи ведомства-исполнители способны выполнить в рамках своих полномочий по вопросам, связанным с защитой прав потребителей (такая практика сложилась к настоящему времени), а тем, какие задачи в условиях актуальной ситуации на потребительском рынке региона необходимо выполнить в первую очередь.

Так, в настоящее время региональные программы по защите прав потребителей, действующие в 6 субъектах Российской Федерации (Новгородской, Воронежской, Костромской, Ленинградской и Ростовской областях, Республике Татарстан), предусматривают определенное финансирование запланированных ими мероприятий.

При этом программой Нижегородской области, завершившей свою реализацию в 2012 году, было предусмотрено (на весь период реализации программы – 2010—2012 годы) выделение средств из областного бюджета – 100 тыс. руб. (направленных на издание информационных справочников для потребителей).

За счет указанных средств и мероприятий предполагалось достичь цели программы, а именно – создать в регионе условия для эффективной защиты прав потребителей за счет улучшения просвещения и информированности потребителей, профилактики и пресечения нарушений, кадрового обеспечения в сфере защиты прав потребителей и иное.

Таким образом, мероприятия региональных программ по защите прав потребителей, которые направлены в основном на решение таких основных задач, как совершенствование региональной системы защиты прав потребителей, поддержка добросовестного бизнеса в сфере потребительского рынка, выявление и профилактика негативных тенденций в сфере потребительского рынка, – зачастую носят декларативный характер, оценка эффективности их реализации затруднена.

К примеру, программа «Защита прав потребителей в Кабардино-Балкарской Республике на 2011—2015 годы», утвержденная постановлением правительства республики, прямо устанавливает, что все содержащиеся в ней мероприятия, касающиеся как органов власти, так и общественных объединений, носят рекомендательный характер. Данное обстоятельство не позволяет определить какие-либо критерии оценки эффективности реализации указанной программы.

Сложившаяся к сегодняшнему дню практика, когда региональные целевые программы по защите прав потребителей в большинстве своем являются, по сути, копией планов профильных ведомств, а не результатом комплексного целевого планирования, приводит к тому, что в рамках принимаемых региональных программ не всегда находят системное решение основополагающие вопросы защиты прав потребителей.

Необходимо отметить положительные примеры проведения отдельных мероприятий, связанных с информированием и консультированием потребителей, в субъектах Российской Федерации:

1) в Ростовской области проводится ежегодный форум «Защита прав потребителей в Ростовской области», в рамках которого подводятся итоги реализации соответствующей региональной целевой программы с привлечением СМИ, доведением информации до широкой общественности, разработана и действует интерактивная обучающая программа по основам защиты прав потребителей, проводятся олимпиады для школьников;

2) в Новгородской области для популяризации знаний в области защиты прав потребителей разрабатываются и издаются информационно-справочные материалы,

распространяется социальная реклама по вопросам защиты прав потребителей, издано учебное пособие по основам потребительских знаний для школьников;

3) в Костромской области в рамках мероприятий региональной программы организовано проведение областной научно-практической конференции «Изучение основ потребительских знаний в образовательных учреждениях».

Особо следует отметить примеры Ленинградской и Новгородской областей, где вопрос повышения правовой грамотности населения решается за счет последовательного развития консультационных пунктов, которые создаются при органах местного самоуправления.

Причем, помимо оказания помощи гражданам, данный вид деятельности решает еще одну стратегическую задачу – содействие и стимулирование органов местного самоуправления в решении задач, связанных с защитой прав потребителей на местном уровне. Как известно, в настоящее время полномочия органов местного самоуправления по защите прав потребителей являются их правом, а не обязанностью. В связи с чем, зачастую воспринимаются как «необязательные», и заключаются в перенаправлении потребителя с его проблемой в органы государственного надзора.

Внимание региональных властей к указанной проблематике позволяет достаточно успешно решить вопрос обеспечения граждан доступной юридической помощью, что в целом относится к основным целям осуществления муниципального управления (с точки зрения эффективного удовлетворения основных потребностей населения).

## **5.2 Осуществление мероприятий по реализации, обеспечению и защите прав потребителей органами местного самоуправления**

Права органов местного самоуправления по защите прав потребителей установлены нормами статьи 44 Закона «О защите прав потребителей», к числу которых относится рассмотрение жалоб потребителей, консультирование их по вопросам защиты прав потребителей; а также право обращаться в суды в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей). Деятельность органов местного самоуправления в сфере защиты прав потребителей не отнесена к их законодательно закрепленной безусловной обязанности<sup>128</sup>.

Однако названная норма устанавливает их правомочия в части возможности: рассматривать жалобы потребителей, консультировать их по вопросам защиты прав потребителей, обращаться в суды в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей).

Последние нововведения в Закон «О защите прав потребителей», призванные усилить гарантии защиты соответствующих прав граждан, связаны с наделением органов местного самоуправления правом принимать жалобы потребителей через многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (статья 44 Закона «О защите прав потребителей» в редакции Федерального закона от 28 июля 2012 года № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна»).

Необходимо учитывать, что Роспотребнадзором создана уникальная по своему содержанию система информирования и консультирования потребителей в части системного участия федерального органа исполнительной власти в реализации права потребителей на просвещение. Указанная система охватывает все субъекты Российской Федерации и включает консультационные центры и пункты для потребителей<sup>129</sup>, в дея-

<sup>128</sup> См. статью 44 Закона «О защите прав потребителей».

<sup>129</sup> Подробнее см. раздел «Развитие системы информирования и консультирования потребителей».

тельности которых задействованы высококвалифицированные специалисты. Их потенциал и практические разработки (в частности, разработанные внутри ведомства стандарты консультирования потребителей) могут находить свою продуктивную практическую реализацию на муниципальном уровне в случае внедрения в рамках программного планирования, проводимого в регионе, в практику функционирования МФЦ.

В 2013 году в органы местного самоуправления по вопросам, связанным с защитой прав потребителей, поступило 374,8 тыс. обращений. Устные консультации по вопросам защиты прав потребителей получили более 232 тыс. человек.

Несмотря на имеющийся у органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере правоотношений несомненный потенциал, защита прав потребителей для подавляющего большинства из них является скорее исключением из правил, чем общепринятой системной практикой. Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» защита прав потребителей не отнесена к вопросам местного значения. Именно поэтому затрудняется реализация органами местного самоуправления соответствующих прав, установленных Законом «О защите прав потребителей», имея в виду проблемы, связанные с организацией финансирования соответствующих правомочий.

Все это привело к тому, что в настоящее время самостоятельных и полноценных структурных подразделений по защите прав потребителей в органах муниципальной власти практически нет.

По информации, представленной территориальными органами Роспотребнадзора, самостоятельные отделы по защите прав потребителей в органах местного самоуправления существуют только в 22 субъектах Российской Федерации (Республика Карелия, Ставропольский край, Амурская, Архангельская, Белгородская, Владимирская, Вологодская, Волгоградская, Иркутская, Кемеровская, Ленинградская, Мурманская, Оренбургская, Орловская, Ростовская, Самарская, Саратовская, Свердловская, Тверская, Тюменская, Ульяновская, Ярославская области), причем в среднем – по одному самостоятельному отделу на весь субъект Российской Федерации. Исключения: Свердловская область – 39 отделов, Вологодская область – 25, Белгородская область – 22, Ставропольский край – 11.

В остальных муниципальных образованиях функции по защите прав потребителей в лучшем случае распределяются между специалистами, занимающимися иными отраслевыми вопросами.

Вместе с тем функциональной особенностью деятельности органов местного самоуправления является оптимальное сочетание местных и общегосударственных интересов, направленных на эффективное решение задач по защите прав населения, обеспечению его жизненных интересов, социальной защите граждан.

Поэтому поддержка муниципальной составляющей системы защиты прав потребителей представляет важное направление государственной политики в области защиты прав потребителей.

Таким образом, даже в условиях действующего неоднозначного законодательного регулирования вопросов исполнения полномочий органов местного самоуправления в области защиты прав потребителей, грамотно выстроенная на муниципальном уровне соответствующая системная работа позволяет обеспечивать более действенную защиту прав и законных интересов потребителей, а также повышение правового потребительского образования граждан.

### 5.3. Осуществление мероприятий по реализации, обеспечению и защите прав потребителей общественными объединениями потребителей

Особую значимость в деятельности по защите прав потребителей Роспотребнадзор придает гражданским инициативам и поддержке общественного потребительского движения.

По данным Роспотребнадзора, в настоящее время на территории Российской Федерации зарегистрированы порядка 682 общественных объединений потребителей, из которых:

- на Центральный федеральный округ приходится 10,2 % от общего количества общественных организаций потребителей, действующих на территории государства;
- на Приволжский федеральный округ – 36,0 %;
- на Сибирский федеральный округ – 12,8 %;
- на Северо-Западный федеральный округ – 11,8 %;
- на Южный федеральный округ – 7,1 %;
- на Северо-Кавказский федеральный округ – 8,2 %;
- на Дальневосточный федеральный округ – 8,3 %;
- на Уральский федеральный округ – 5,6 %.

Основной формой сотрудничества территориальных органов Роспотребнадзора с общественными объединениями потребителей (их ассоциациями, союзами) являются соглашения о сотрудничестве, которые направлены на организацию совместной деятельности по информированию, консультированию потребителей, а также участие в судебной защите их прав.

Как известно, одной из проблем эффективной реализации установленных полномочий общественными объединениями потребителей (их ассоциаций, союзов) является отсутствие государственной поддержки их деятельности.

В настоящее время правовые основы государственной поддержки деятельности общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов), как одной из форм некоммерческих организаций, определяют Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>130</sup> и Федеральный закон от 5 апреля 2010 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций»<sup>131</sup>.

Указанными нормативными правовыми актами установлена возможность оказания соответствующей поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность, направленную на решение социальных проблем и развитие гражданского общества в Российской Федерации.

Деятельность, осуществляемая общественными объединениями потребителей при реализации полномочий, установленных статьей 45 Закона «О защите прав потребителей», в части оказания юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина в полной мере корреспондируется с нормами Закона о некоммерческих организациях, что позволяет им претендовать на соответствующую поддержку.

При этом Законом о некоммерческих организациях устанавливается, что оказание финансовой поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям может осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации

<sup>130</sup> Далее – Закон о некоммерческих организациях.

<sup>131</sup> Далее – Закон № 40-ФЗ.

за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов путем предоставления субсидий.

Закрепляя полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по решению вопросов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (см. подпункт 91.1 статьи 26.3), а также Закон о некоммерческих организациях (подпункты 2, 6 пункта 2 статьи 31.3) среди прочего относят к их числу разработку и реализацию региональных и межмуниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и содействие муниципальным программам поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

При этом необходимый результат в части выработки видов и механизмов поддержки деятельности последних на уровне субъектов Российской Федерации может достигаться за счет осуществления мероприятий, предусматриваемых в разрабатываемых и реализуемых региональных программах по защите прав потребителей.

Мероприятия, связанные с поддержкой деятельности общественных объединений потребителей, могут включать в себя решение, в том числе, таких вопросов, как:

- пропаганда и популяризация их деятельности за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации на соответствующий год;
- анализ экономических, социальных и иных показателей их деятельности, оценка эффективности мер, направленных на развитие общественного движения потребителей в субъектах Российской Федерации, прогноз их дальнейшего развития;
- методическое обеспечение органов местного самоуправления и оказание им содействия в разработке и реализации мер по поддержке общественных потребительских организаций на территориях муниципальных образований.

### ***Конфедерация обществ потребителей (КонфОП)***

Конфедерация обществ потребителей<sup>132</sup> (КонфОП) функционирует с 1989 года и объединяет 42 ведущие общественные организации потребителей из России, Украины, Беларуси, Грузии, Казахстана, Киргизии, Таджикистана, и Узбекистана. Продвижение законодательных инициатив, направленных на усовершенствование норм по раскрытию потребительской информации в области финансовых услуг и развитие финансового образования населения, входит в число основных направлений деятельности КонфОП.

С декабря 2012 года КонфОП совместно со Всемирной ассоциацией потребителей<sup>133</sup> (Consumers International, CI) выполняет масштабные работы по контракту «Проведение независимого мониторинга (общественной инспекции) в области защиты прав потребителей финансовых услуг» в рамках Проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации»<sup>134</sup>. Основная цель работ заключается в создании эффективного механизма независимого мониторинга защиты прав потребителей в сфере финансовых услуг и информирования потребителей о его результатах.

Независимый мониторинг защиты прав потребителей в сфере финансовых услуг представляет собой реализацию метода «тайный покупатель» в регионах-участниках Проекта. Каждому ключевому параметру защиты прав потребителей финансовых услуг по каждой организации, в отношении которой проводится мониторинг, присваивается числовая оценка. Затем составляется рейтинг по следующей системе: «зеленый» – на-

<sup>132</sup> <http://www.konfop.ru/>.

<sup>133</sup> <http://www.consumersinternational.org/>.

<sup>134</sup> Подробнее см. раздел «Развитие системы информирования и консультирования потребителей».

рушения прав потребителей по данной характеристике незначительны, «желтый» – нарушения имеются на среднем уровне, но в целом степень защищенности прав потребителей удовлетворительна, «красный» – права потребителей серьезно нарушаются финансовой организацией.

В 2013 году были определены основные параметры отдельных финансовых услуг, наиболее распространенных в России, для проведения мониторинга. Так, для потребительского кредита такими характеристиками являются прозрачность, ответственный подход к кредитованию, простота для потребителя, режим штрафов и предложение дополнительных услуг.

По результатам мониторинга предоставления услуг потребительского кредитования в десяти крупнейших банках на российском рынке кредитных карт установлено, что только два банка удовлетворили условиям защищенности прав потребителей финансовых услуг, в то время как четыре банка – полностью не удовлетворили.

### ***Союз потребителей Российской Федерации (СПРФ)***

В 1988 году первые общества потребителей были учреждены в Ленинграде и Москве, а к концу 1990 года на территории России уже было создано свыше пятидесяти региональных и местных объединений потребителей. К этому времени на Украине, в Литве и некоторых других союзных республиках региональные организации объединились в республиканские. В декабре 1989 года была учреждена Федерация обществ потребителей СССР, первым президентом которой стал А. А. Собчак, а через год 22 декабря 1990 года 48 российских потребительских организаций учредили Союз потребителей Российской Федерации<sup>135</sup> (СПРФ).

В настоящее время в СП РФ (напрямую или в составе входящих в СПРФ ассоциаций) входят свыше ста организаций. За прошедшие годы к ним поступило не менее 4 млн обращений граждан, по которым давались юридические консультации, проводились экспертизы, оказывалась помощь в составлении претензий и исковых заявлений, велись дела в судах. За эти годы выиграно свыше 55 тыс. судебных исков, проведено 180 тыс. потребительских экспертиз.

СПРФ предоставляет консультации потребителям, содействует в составлении претензий и исков, ведет дела в судах, осуществляет независимую потребительскую экспертизу безопасности и качества товаров и услуг, проводит проверки соблюдения правил торговли и быстрого обслуживания, осуществляет потребительское просвещение и образование.

Согласно Соглашению о сотрудничестве, заключенному между СПРФ и Роспотребнадзором 17 августа 2005 года<sup>136</sup>, «стороны объединяют свои усилия в деле обеспечения эффективной защиты законных прав и интересов потребителей, широкого информирования населения по основам потребительских знаний».

До 2012 года число обращений в региональные организации СПРФ устойчиво росло, увеличившись за 15 лет вчетверо и превысив 400 тыс. С 2012 года стало сокращаться число активно работающих организаций и, соответственно, и число обращений потребителей (на 10 % в год). При этом эффективность таких обращений граждане оценивают весьма высоко: по данным опросов потребителей, только 8 % обратившихся в общественные организации не получили и не ждут положительного результата, тогда как 70 % его уже получили. Только за последние три года с помощью организаций – членов СПРФ потребителям был возмещен ущерб на сумму свыше 1 млрд руб., в том числе по решениям судов более 400 млн руб. При этом 80 % консультаций и половина составленных для потребителей претензий предоставляются бесплатно. Ежемесячно

---

<sup>135</sup> <http://www.potrebitel.net/>.

<sup>136</sup> <http://www.potrebitel.net/documents/agreements/>.



около 150 тыс. посетителей заходят на Интернет-портал СПРФ, получая там необходимую потребительскую информацию и конкретные консультации по самозащите при типичных нарушениях, в том числе на форуме СПРФ<sup>137</sup>.

Однако, судя по результатам ежегодных опросов, проводимых СПРФ, рост показателей правового сознания и поведения потребителей, наблюдавшийся с середины 1990-х годов, в начале 2010-х остановился, и сейчас 40 % потребителей даже не пытаются защищать свои права. Это в основном представители социально слабых слоев населения, нуждающиеся в оперативной безвозмездной правовой поддержке. Как показывает опыт стран Евросоюза, наилучшим образом справляются с этой задачей национальные союзы потребителей, исполнение которыми этой функции финансируется за счет государственных бюджетов (например, в Германии 8 % финансирования федерального Союза потребителей, создавшего и обслуживающего сеть информационно-консультационных пунктов для потребителей, обеспечивается федеральным, земельными и местными бюджетами).

В 2013 году в СПРФ обратились 330 тыс. потребителей, из них 48 % в связи с качеством непродовольственных товаров, 11 % – качеством услуг ЖКХ, по 6—8 % – с качеством ремонтно-строительных работ, соблюдением правил торговли и соблюдением сроков выполнения услуг и работ, по 4 % – с качеством финансовых услуг, безопасностью товаров и качеством продуктов питания.

По этим обращениям составлено свыше 30 тыс. претензий (в том числе 16 тыс. бесплатно), из которых 19 тыс. были добровольно удовлетворены продавцами или изготовителями товаров, исполнителями работ и услуг – это 62 % от общего числа претензий (в 2012 г. было 65 %, в 2011 – 78 %). По остальным претензиям подготовлено 8,6 тыс. судебных исков, велось 3,3 тыс. дел в судах. Завершено решением 2 641 дело, в том числе 2 428 в пользу истцов – 92 % от числа ведшихся дел (в 2012 г. – 84 %). Исполнено 1 387 судебных решений – 5 % от числа выигранных исков (в 2012 г. – 41 %), что может свидетельствовать о недостаточной эффективности судебной защиты прав потребителей.

Сумма возмещенного по обращениям потребителей ущерба составила 291 млн руб., в том числе 160 млн руб. по решениям судов (в 2012 г., соответственно, 455 млн и 131 млн руб.). Сумма штрафов, взысканных судами в соответствии с пунктом 6 статьи 13 Закона «О защите прав потребителей», составила 39,5 млн руб. (в 2012 г. – 18,5 млн руб.), из них перечислено на счета истцов – общественных объединений потребителей 14,9 млн руб. (в 2012 г. – 7,8 млн руб.).

На основании статей 45—46 Закона «О защите прав потребителей» организации – члены СПРФ в 2013 году возбудили в суде 1 310 дел в защиту прав и законных интересов неопределенного круга потребителей (в 2012 г. – 1 115 дел).

В соответствии со статьей 45 Закона «О защите прав потребителей» в 2013 году организациями – членами СПРФ было проведено 13 851 экспертиза (в 2012 г. – 9 956), а также 8 067 проверок соблюдения прав потребителей и правил торгового, бытового и иных видов обслуживания (в 2012 г. – 7 665), в том числе 311 совместно с контролирующими органами (в 2012 г. – 304). По результатам проверок составлено 6 978 актов (в 2012 г. – 6 515), которыми зафиксировано 9 171 нарушение (в 2012 г. – 10 074). Основные виды выявленных нарушений: реализация товаров ненадлежащего качества (35 %, в 2012 г. – 29 %), отсутствие или недостаточность информации (33 %, в 2012 г. – 30 %) и отсутствие сертификатов (12 %, в 2012 г. – 14 %). По результатам этих проверок органами государственного надзора оштрафованы 392 организации на сумму 781 тыс. руб. и 43 должностных лица на сумму 84,9 тыс. руб. Очевидно, и это подтвер-

<sup>137</sup> <http://forum.potrebitel.net/>.

ждает данные за более ранние годы, что нарушений при проверках выявляется все больше, а низкие штрафы (в среднем около 2 тыс. руб.) не дают должного эффекта по пресечению нарушения прав потребителей.

Оценивая по 5-балльной шкале деятельность разных институтов по защите прав потребителей, организации-члены СПРФ наиболее высокие оценки (в среднем 3,8) поставили, как и в 2012 году, территориальным управлениям Роспотребнадзора, самые низкие (2,8) – органам внутренних дел. От 3,0 до 3,1 составили средние оценки деятельности местных администраций и их органов по защите прав потребителей, местных органов представительной власти, прокуратуры. При этом СПРФ считает, что потенциал общественных объединений потребителей используется сейчас недостаточно вследствие отсутствия систематической финансовой поддержки со стороны органов власти, из-за чего без правовой помощи остаются многие нуждающиеся в ней потребители.

В 2013 году в региональные организации – члены СПРФ за правовой помощью по вопросам оказания финансовых услуг обратилось свыше 14 тыс. потребителей (почти 5 % общего числа обращений), при этом более всего таких обращений – 800 (около 20 % от общего количества поступивших) – рассмотрело Красноярское общество защиты прав потребителей<sup>138</sup>, 760 – Московское общество защиты прав потребителей<sup>139</sup>, 560 – Краснодарская краевая ассоциация по защите прав потребителей<sup>140</sup>.

По результатам ежегодных опросов потребителей, проведенных СПРФ в январе–феврале 2014 года, многие респонденты отметили, что требуется повысить внимание к работе (а) отделений Сбербанка России и (б) работе других финансовых учреждений (соответственно, 16,4 и 4,8 % опрошенных). Респонденты объясняли это:

- недостаточной безопасностью финансовых услуг (10,1 и 26,1 %);
- низким качеством финансовых услуг (13,8 и 19,6 %);
- высокими тарифами (12,6 и 19,6 %);
- большими потерями времени (68,6 и 30,4 %).

Что касается нарушений прав потребителей при оказании финансовых услуг, в связи с которыми потребители обращаются в региональные организации-члены СПРФ и другие общественные объединения потребителей, наиболее типичными являлись вопросы защиты прав потребителей в сфере страхования и кредитования. Важнейшим причинами таких нарушений являлись неудовлетворительность правового регулирования этих сфер.

В 2013 году Независимое экспертное медико-правовое бюро, учрежденное СПРФ, совместно с ведущими медицинскими учреждениями Санкт-Петербурга разработало методику медико-экономической экспертизы случаев оказания медицинской помощи потерпевшим в ДТП. Методика разработана в целях содействия решению проблемы финансирования за счет средств ОСАГО медицинской помощи участникам ДТП. Методика апробирована на базе медицинских организаций Санкт-Петербурга и использовалась при составлении пакетов документов, прилагаемых к требованиям потерпевших о возмещении вреда здоровью. В дополнение к методике СПРФ также были разработаны предложения по обмену информацией об опыте применения Федерального закона от 25 апреля 2002 года № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», совместной подготовке рекомендаций по совершенствованию законодательства о страховании, связанного с транспортными средствами (прилож. 18—23).

<sup>138</sup> <http://kopkr.ru/>.

<sup>139</sup> <http://mozp.org/>.

<sup>140</sup> <http://www.kkazpp.ru/>.

*Общероссийская общественная организация потребителей  
«Союз защиты прав потребителей финансовых услуг» (ФинПотребСоюз)*

Общероссийская общественная организация потребителей «Союз защиты прав потребителей финансовых услуг»<sup>141</sup> (ФинПотребСоюз) создана 12 апреля 2010 года. На сегодняшний день ФинПотребСоюз имеет общероссийский статус. По состоянию на март 2014 года территориальные отделения ФинПотребСоюза функционировали в 47 субъектах Российской Федерации.

С первых дней своей деятельности ФинПотребСоюз тесно взаимодействует с Роспотребнадзором; в августе 2010 года это сотрудничество было закреплено специальным соглашением<sup>142</sup>.

Цель деятельности ФинПотребСоюза – формирование в Российской Федерации современного, цивилизованного финансового рынка с полным соблюдением прав и законных интересов потребителей. Для достижения этой цели ФинПотребСоюз сосредоточился в 2013 году на решении следующих задач:

- защита прав потребителей финансовых услуг;
- участие в нормотворческой деятельности;
- повышение уровня финансовой грамотности граждан.

В целях защиты прав потребителей финансовых услуг в городах присутствия ФинПотребСоюза открыты общественные приемные, которые оказывают бесплатную консультационную и юридическую помощь гражданам в их спорах с финансовыми организациями вплоть до судебной поддержки. Кроме того, во многих городах действует горячая телефонная линия, а на сайте функционирует Электронная приемная ФинПотребСоюза<sup>143</sup>.

С начала централизованной регистрации обращений в июне 2011 года юристами и консультантами ФинПотребСоюза было рассмотрено около 8 тыс. обращений граждан – потребителей финансовых услуг, из них в 2013 году – более 2 тыс. Большая судебная практика юристов ФинПотребСоюза позволяет им сегодня добиваться удовлетворения исков к финансовым компаниям в пользу потребителей более чем в 50 % случаев (в 2013 году доля выигранных ФинПотребСоюзом дел в судах достигла 60 %). Однако абсолютное большинство претензий потребителей разрешается в досудебном порядке (более 95 %).

Высокой эффективности досудебной поддержки удастся достигать, в том числе, благодаря налаженному взаимодействию с крупными и авторитетными профессиональными ассоциациями и саморегулируемыми организациями (СРО) российского финансового рынка, а также с рядом крупных финансовых учреждений. К настоящему моменту соглашения о сотрудничестве и взаимодействии заключены с Ассоциацией российских банков, Ассоциацией региональных банков России, ГК «Агентство по страхованию вкладов», Всероссийским союзом страховщиков, ОАО Московская Биржа, Национальной фондовой ассоциацией, Национальной ассоциацией участников фондового рынка, Национальной лигой управляющих, Лигой кредитных союзов, Лигой ломбардов, Ассоциацией профессиональных страховых брокеров и рядом других организаций. Договоры позволяют оперативно решать спорные ситуации в пользу потребителей. Кроме того, совместный анализ жалоб граждан помогает Союзу защиты прав потребителей финансовых услуг и профессиональным ассоциациям выработать предложения для совершенствования нормативных документов, профессиональных стандартов и корпоративных инструкций, правил и т. п.

<sup>141</sup> Далее – <http://www.finpotrebsouz.ru/>.

<sup>142</sup> <http://www.finpotrebsouz.ru/site/governmentAgreement/id/6998/>.

<sup>143</sup> <http://www.finpotrebsouz.ru/page/parlor/>.

Располагая квалифицированными специалистами в области организации финансовых рынков, а также юристами, специализирующимися на поддержке потребителей финансовых услуг, ФинПотребСоюз ведет активную работу по экспертизе законодательных актов и законопроектов на предмет их соответствия законным правам и интересам потребителей. Совместно с государственными органами, общественными организациями, финансовыми ассоциациями и СРО готовятся предложения по изменениям законодательства в интересах потребителей финансовых услуг и полноценного развития финансовых рынков.

ФинПотребСоюз активно взаимодействует с 8 комитетами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, профильными комитетами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Банком России. Председатель Правления ФинПотребСоюза избран заместителем Председателя Экспертного совета по защите прав потребителей при Банке России. Активное участие ФинПотребСоюз принимает в деятельности Общественной Палаты Российской Федерации, Совета по финансовому просвещению и защите прав потребителей стран СНГ, а также в работе Проектной группы по созданию Международного финансового центра в Российской Федерации. ФинПотребСоюз входит в Общероссийский Народный Фронт и проводит активную работу по разработке мер противодействия нарушениям прав потребителей и мошенничеству на финансовом рынке.

В течение 2013 года ФинПотребСоюз готовил предложения по совершенствованию законопроектов, регулирующих отношения в сфере предоставления финансовых услуг потребителям. Активная деятельность ОООП ФинПотребСоюза, сотрудничество с Роспотребнадзором, Банком России, общественными организациями по защите прав потребителей позволила усилить в упомянутых законопроектах потребительскую составляющую, а в некоторых случаях избежать поправок, снижающих уровень защиты, которые активно лоббировались финансовыми компаниями.

Ежегодно ФинПотребСоюз совместно с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации организует проведение круглых столов по актуальным проблемам развития финансового рынка. В марте 2013 года в целях формирования у государственных органов, общественных организаций и финансового сообщества единых современных представлений о социальной ответственности был проведен круглый стол на тему «Социальная ответственность финансовых институтов».

Союз ведет активную просветительскую деятельность с реальными и потенциальными потребителями финансовых услуг. В 2013 году специалистами ФинПотребСоюза было проведено более 230 уроков, семинаров, встреч для школьников, студентов, рабочих коллективов, пенсионеров в рамках программы повышения финансовой грамотности. Занятия направлены на формирование у аудитории базовых представлений о финансовом рынке, а также на разъяснение основных финансовых рисков. Часть занятий, встреч проводится совместно со специалистами Роспотребнадзора. Кроме того, в целях повышения уровня знаний граждан об их потребительских правах ФинПотребСоюз провел в 2013 году цикл из 8 образовательных вебинаров, посвященных защите прав потребителей в наиболее проблемных сферах финансового рынка.

Особое значение Финпотребсоюз придает финансовому просвещению представителей средств массовой информации, поскольку ошибочные суждения последних неминуемо тиражируются на представителей их аудитории. В частности, в 2013 году Финпотребсоюз принял активное участие в специальном семинаре «Финансы и пресса», проведенном Финансовым Пресс-клубом России в г. Самаре.

Руководство ФинПотребСоюза в течение 2013 года выезжало в 9 областей страны для проведения встреч с региональными органами власти, общественными организациями, представителями финансовых структур, посвященных вопросам защиты прав потребителей.

## 6. Развитие системы информирования и консультирования потребителей

Роспотребнадзор как уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, в целях обеспечения эффективного предупреждения нарушения прав потребителей в условиях постоянного изменения правового поля особое внимание уделяет одному из важных направлений в своей деятельности – применению мер превентивного характера, направленных в первую очередь на повышение правовой грамотности и информированности потребителей об их правах и механизмах защиты.

В целях принятия комплексных мер, направленных на реализацию права потребителей на просвещение в области защиты прав потребителей посредством организации системы информации потребителей об их правах и о необходимых действиях по защите этих прав, был издан приказ Роспотребнадзора от 6 апреля 2009 года № 318 «О совершенствовании системы информирования и консультирования потребителей»<sup>144</sup>, который призван создать своего рода плацдарм для системного участия Роспотребнадзора в реализации права потребителей на просвещение, закрепленного в статье 3 Закона «О защите прав потребителей», за счет активного вовлечения в данный процесс подведомственных Роспотребнадзору учреждений. Построение подобной системы информирования и консультирования потребителей стало возможным на основе изучения многолетнего германского опыта, за период 5-летнего участия Роспотребнадзора в российско-германском кооперационном проекте «Совершенствование обеспечения безопасности пищевой продукции и защиты прав потребителей в Российской Федерации».

В рамках реализации Приказа № 318 в федеральных бюджетных учреждениях здравоохранения «Центры гигиены и эпидемиологии» в субъектах Российской Федерации<sup>145</sup>, являющихся некоммерческими организациями (бюджетными учреждениями), обеспечивающими деятельность территориальных органов Роспотребнадзора, в качестве их структурных подразделений были созданы Консультационные центры по защите прав потребителей, а на базе филиалов ФБУЗ – консультационные пункты для потребителей<sup>146</sup>.

В настоящее время в рамках системы информирования и консультирования потребителей функционирует 84 консультационных центра и 630 консультационных пунктов для потребителей в 83 субъектах Российской Федерации и на железнодорожном транспорте. Численность занятых в работе консультационных пунктов специалистов составляет 891 человек, прирост количества консультационных пунктов за 12 месяцев 2013 года составил около 7,5 % по сравнению с показателями 2012 года.

За 12 месяцев 2013 года консультационными центрами и пунктами было проведено 9 749 консультаций по информированию потребителей.

Наибольшее количество мероприятий по информированию потребителей реализовано в следующих субъектах Российской Федерации:

Республика Бурятия	(1 801 мероприятие);
Алтайский край	(1 310 мероприятий);
Краснодарский край	(1 100 мероприятий) (табл. 6.1).

<sup>144</sup> Далее – Приказ № 318.

<sup>145</sup> Далее – ФБУЗ.

<sup>146</sup> Далее – Центры и пункты соответственно.

Таблица 6.1

**Динамика реализации консультационными центрами и пунктами для потребителей мероприятий по информированию потребителей представлена**

Наименование мероприятия	2012 год	2013 год
Публикации и выступления	8 385	9 749
«Горячие линии»	1 954	2 315
«Круглые столы», конференции, общественные акции	1 353	1 979
Разработанные методические материалы для распространения	2 702	4 772

В 2013 году консультационными центрами и пунктами активно проводилась работа в области консультирования населения по вопросам защиты прав потребителей. В общей сложности консультационными центрами и пунктами для потребителей за 12 месяцев 2013 года проведено 291 129 консультаций (за 2012 г. – 278 234 консультации). Таким образом, объем консультирования населения по сравнению с показателями 2012 года повысился на 4,5 % (табл. 6.2).

Таблица 6.2

**Наибольшее количество проведенных мероприятий по консультированию на примере деятельности консультационных центров и пунктов для потребителей в субъектах Российской Федерации и на железнодорожном транспорте**

Наименование учреждения Роспотребнадзора	Количество проведенных консультаций	Процентное соотношение в общем объеме проведенных консультаций по Российской Федерации, %
ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Краснодарском крае»	15 097	5
ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Алтайском крае»	13 490	4,6
ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Свердловской области»	13 316	4,5
ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Республике Татарстан»	11 742	4
ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Томской области»	9 073	3,1
ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Пермском крае»	9 016	3
ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Приморском крае»	8 336	2,8
ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Омской области»	7 998	2,7
ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Оренбургской области»	7 484	2,5
ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Тверской области»	7 453	2,5

В среднем за 12 месяцев 2013 года на один консультационный центр для потребителей (вместе с консультационными пунктами) пришлось примерно 407 консультаций (что ниже аналогичного показателя за 2012 год на 3 %) (табл. 6.3).

Таблица 6.3

**Наиболее актуальные сегменты потребительского рынка на примере деятельности консультационных центров и пунктов для потребителей в субъектах Российской Федерации и на железнодорожном транспорте**

Наименование сегмента потребительского рынка	Количество проведенных консультаций	Процентное соотношение в количестве проведенных консультаций по Российской Федерации, %
Продажа технически сложных товаров (в том числе бытового назначения)	54 739	18,8
Продажа мобильных телефонов	28 091	9,6
Услуги ЖКХ	24 924	8,5
Общие вопросы применения положений законодательства о защите прав потребителей	21 785	7,4
Продажа продовольственных товаров	13 831	4,7
Продажа обуви	12 502	4,2
Оказание бытовых услуг	12 009	4,1
Продажа мебели	11 899	4,0
Продажа одежды	10 052	3,4
Оказание финансовых услуг	9 821	3,3
Установка окон	8 272	2,8

По вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг консультационными центрами и пунктами для потребителей за 12 месяцев 2013 года проведено 9 821 консультация. По сравнению с 2012 годом (10 160 консультаций) количество консультаций снизилось на 4,3 %. Таким образом, за 12 месяцев 2013 года прослеживается отрицательная динамика деятельности консультационных центров и пунктов для потребителей в указанной области (табл. 6.4).

Таблица 6.4

**Мероприятия по консультированию потребителей финансовых услуг на примере деятельности консультационных центров и пунктов для потребителей**

Наименование учреждения Роспотребнадзора	Количество консультаций в сфере оказания финансовых услуг	Доля в общем объеме проведенных консультаций, %	Доля в общем объеме проведенных консультаций в сфере финансовых услуг, %
ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Свердловской области»	1 075	8,0	11,0
ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Краснодарском крае»	621	4,1	6,3
ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Республике Татарстан»	512	4,3	5,2
ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Алтайском крае»	432	3,2	4,3
ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Амурской области»	337	5,7	3,4

Информированию потребителей в сфере оказания населению финансовых услуг в 2013 году было посвящено 1 346 мероприятий, что ниже указанного показателя за 2012 год (2 735) на 49,2 %.

По вопросам соблюдения законодательства в области защиты прав потребителей при оказании услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства консультационными центрами и пунктами для потребителей за 12 месяцев 2013 года проведено 24 924 консультации, что составляет 8,5 % в общем объеме консультирования (на 4,5 % ниже, чем зафиксированный показатель 2012 года). Наибольшее количество консультаций по вопросам предоставления населению жилищно-коммунальных услуг было реализовано консультационными центрами и пунктами для потребителей в следующих субъектах российской Федерации:

Свердловская область (1 608 консультаций);  
Пермский край (1 336 консультаций);  
Ростовская область (1 136 консультаций);  
Краснодарский край (1 075 консультаций);  
Омская область (1 026 консультаций).

В результате 2 727 консультаций потребителям в сфере оказания населению жилищно-коммунальных услуг (11 % от общего числа проведенных консультаций в рассматриваемой области) была оказана практическая помощь в составлении юридически значимых документов (заявления, претензии, иски и т. п.).

Мероприятия по информированию потребителей в рассматриваемом отчетном периоде были реализованы в количестве 2 788 единиц и включали:

- публикации и выступления (1 742 мероприятия), причем подавляющее большинство указанных публикаций было размещено на сайте независимо от принадлежности (57 %);
- проведение «горячих линий» (319 мероприятий);
- проведение «круглых столов», конференций и общественных акций в рамках осуществления мероприятий по образовательной деятельности (175 мероприятий);
- разработка методических документов для распространения (552 мероприятия).

В настоящее время на базе ФБУЗ «Федеральный центр гигиены и эпидемиологии Роспотребнадзора»<sup>147</sup> разработан и внедрен информационно-аналитический портал «Информирование и консультирование потребителей»<sup>148</sup>, который создан для обеспечения деятельности Центра координации и методической поддержки развития консультационных центров для потребителей, функционирующего на его базе. Портал является централизованным официальным информационным ресурсом и предоставляет весь спектр услуг по консультированию потребителей, содержит данные о всех консультационных центрах и пунктах, позволяет производить одновременное взаимодействие в режиме онлайн всех участников процесса, что существенно повышает эффективность обратной связи между потребителями и региональными центрами.

На данном этапе ведется активная работа по расширению функциональных возможностей и информационному наполнению портала.

Ключевые возможности портала:

- широкий спектр информации и услуг по консультированию потребителей;
- наличие данных о всех консультационных центрах и пунктах Российской Федерации;
- централизованный прием и обработка обращений юридических лиц и граждан;
- онлайн взаимодействие участников процесса информирования и консультирования;

<sup>147</sup> <http://fcgsen.ru/>.

<sup>148</sup> <http://ikp.fcgie.ru/Pages/Default.aspx>.



– централизованное хранение документов и база знаний в сфере защиты прав потребителей;

– автоматизированный сбор статистики и сводная аналитика в режиме онлайн.

Важную роль в повышении правовой грамотности населения несет реализация проекта Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации»<sup>149</sup>, который осуществляется в России с апреля 2011 года и рассчитан на 5 лет.

Повышение финансовой грамотности населения, в том числе посредством информирования и консультирования Ропотребнадзором потребителей финансовых услуг, является одной из важнейших государственных задач, неразрывно связанных с повышением доверия населения к финансовым рынкам и обеспечением стабильности финансовой системы в целом.

Итоговая цель Проекта заключается в повышении уровня финансовой грамотности населения России, преимущественно учащихся школ и высших учебных заведений, а также малообеспеченных граждан, активного участия населения на рынке финансовых услуг, формировании у российских граждан разумного финансового поведения, принятии взвешенных решений при пользовании финансовыми услугами, содействии ответственному отношению к личным финансам, повышении качества финансового образования и в конечном итоге повышении эффективности защиты прав потребителей финансовых услуг.

Национальный масштаб Проекта обуславливает его реализацию с участием большинства государственных органов исполнительной власти, связанных с функционированием рынка финансовых услуг. Большая роль в реализации Проекта отводится Роспотребнадзору и его системе информирования и консультирования на базе ФБУЗ как основным исполнителям и организаторам коммуникации между государством и потребителями.

В 2013 году в рамках Проекта при непосредственном участии Роспотребнадзора и координирующем контроле Минфина России был осуществлен ряд важнейших мероприятий по решению принципиальных вопросов защиты прав потребителей финансовых услуг, повышению уровня финансовой грамотности и расширению доступности финансовых услуг, в том числе:

– проведена оценка базового уровня финансовой грамотности населения в разрезе 3 целевых групп: школьники (14—16 лет); студенты дневных отделений высших и среднеспециальных учебных заведений; население с низким и средним уровнем дохода, включая активных и потенциальных потребителей финансовых услуг;

– разработана методика оценки эффективности и критерии анализа образовательных программ по повышению финансовой грамотности населения и развитию финансового образования;

– проведена работа по исследованию финансового поведения населения и привычки к накоплению сбережений, что является одним из базовых показателей активности потребителей на финансовом рынке;

– разработан вэб-сайт в рамках реализации образовательных программ и информационной компании по повышению финансовой грамотности;

– исследовано влияние мер, направленных на защиту прав потребителей финансовых услуг и расширение доступа к ним, на устойчивость финансовой системы России;

– разработаны и прошли апробацию модульные образовательные программы по повышению финансовой грамотности;

<sup>149</sup> Далее – Проект.

– в рамках дополнительных образовательных программ подготовлены 77 наименований учебно-методических материалов по развитию финансовой грамотности обучающихся общеобразовательных учреждений начального и среднего профессионального образования.

Мероприятия в рамках Проекта в 2013 году были проведены не только на федеральном уровне, но и в двух из «пилотных» регионов (Волгоградская и Калининградская области).

Так, в рамках региональных программ финансовой грамотности в Волгоградской области проведена оценка уровня финансовой грамотности потребителей на основе разработанных индикаторов финансовой грамотности, проведены круглые столы, мастер-классы, публичные лекции, деловые игры и викторины по вопросам финансовой грамотности. Были подготовлены учебные пособия и различного рода публикации по проблеме, особое внимание уделялось воспитанникам детских домов.

В Калининградской области организованы образовательные курсы для «школ третьего возраста» (предпенсионного и пенсионного), а также военных пенсионеров. Проводились мастер-классы и семинары для педагогов, связанные с внедрением образовательных программ по финансам в учебных заведениях, взрослого населения, предпринимателей, а также неработающих граждан. Были организованы трансляции, информационные плакаты, а также иные тематические информационные материалы по вопросам финансовой грамотности и финансовому просвещению.

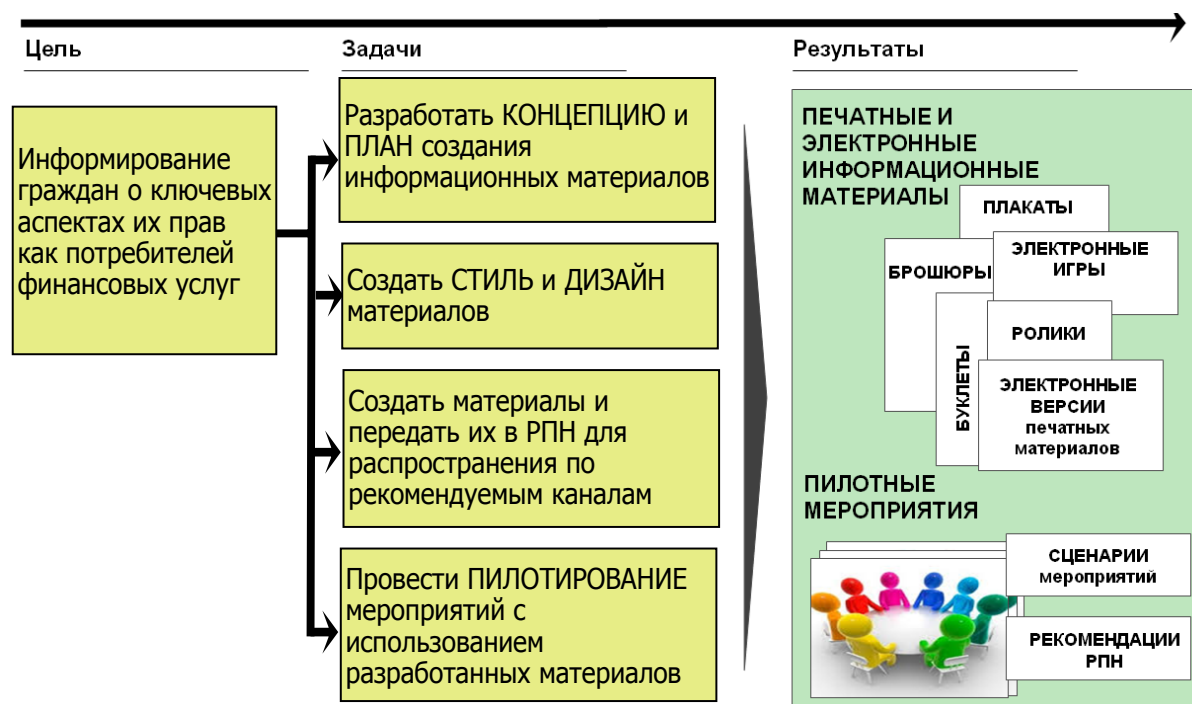
Кроме того, в декабре 2013 года состоялась коллегия Роспотребнадзора, на которой были рассмотрены актуальные аспекты обеспечения защиты прав потребителей финансовых услуг в связи с участием Роспотребнадзора в реализации Проекта. На коллегии было отмечено, что дальнейшее развитие системы защиты прав потребителей финансовых услуг (в первую очередь в сфере потребительского кредитования и страхования) должно идти в русле соответствующих международных тенденций и направлений сотрудничества в данной области. В решении коллегии были определены основные направления по активизации участия Роспотребнадзора в Проекте.

В рамках повестки дня 5-го заседания Консультативного совета по защите прав потребителей государств – участников СНГ, которое проходило 17 октября 2013 г. в г. Киеве (Украина), российской стороной был представлен опыт реализации Проекта.

Россией в качестве главной задачи на ближайшую перспективу (до 2020 года) признана необходимость разработки и утверждения стратегии защиты прав потребителей, которая должна вобрать лучший мировой опыт и стать основополагающим системным документом, призванным определить приоритеты и направления развития нормативно-правового регулирования отношений с участием потребителей, а также перечень организационных мероприятий, связанных с развитием национальной системы защиты прав потребителей на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, и укреплением роли и места общественных потребительских организаций. Значимость реализуемого при поддержке Всемирного банка Проекта обусловлена еще и тем, что вопросы защиты своих прав в финансовой сфере в современных условиях становятся острой насущной проблемой для самих потребителей. Так, неуклонно из года в год растет число граждан, обратившихся за разъяснениями в данной сфере правоотношений в консультационные центры и пункты Роспотребнадзора.

В этой связи задачи развития, стоящие перед Проектом, направлены в первую очередь на повышение финансовой грамотности российских граждан, где основной акцент делается на школьниках и студентах вузов как будущих потребителях финансовых услуг, а также на потенциальных и уже активных потребителях базовых финансовых услуг с низким и средним уровнями доходов, причем особое внимание в этой работе уделяется укреплению потенциала для повышения качества защиты прав потребителей финансовых услуг. В ближайшей перспективе в рамках реализации мероприятий, обес-

печивающих информирование общественности о различных аспектах защиты прав потребителей финансовых услуг, будут разработаны печатные информационные продукты для потребителей, среди которых буклеты (порядка 500 тыс. экз.), брошюры (10 тыс. экз.), плакаты (50 тыс. экз.) и др. Данные информационные материалы будут ориентированы на различные группы потребителей и содержать в себе наряду с общими также и более конкретные рекомендации, учитывающие специфику и сложность отдельных видов финансовых услуг.



**Рис. 6.1.** Цели, задачи и результаты контракта № FEFLP/QCBS-4.4 «Мероприятия, обеспечивающие информирование общественности о различных аспектах защиты прав потребителей финансовых услуг», реализуемого в рамках Проекта

Несмотря на то что законодательство Российской Федерации о защите прав потребителей, уже имеющее свою двадцатилетнюю историю, стало неотъемлемой частью российской правовой системы и продемонстрировало свою устойчивость в условиях быстро изменяющейся экономической ситуации, Россия намерена совершенствовать систему защиты прав своих граждан как потребителей, учитывая при этом лучшие мировые практики, осуществляя эффективное взаимодействие с мировыми (национальными и наднациональными) организациями. Подобная работа проводится и в государствах СНГ, так, к примеру, в июле 2013 года в Республике Молдова принят Закон о кредитных договорах с потребителями, вопросы совершенствования законодательства в этой сфере актуальны для Республики Беларусь, Республики Казахстан.

Таким образом, Роспотребнадзор, участвуя в Проекте Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации», активно взаимодействует со всеми заинтересованными сторонами в вопросах просвещения, эффективного консультирования и информирования потребителей посредством региональных программ финансовой грамотности, предусматривающих публичные лекции, семинары, мастер-классы, круглые столы, деловые игры, издание специализированных материалов и иные формы работы с потребителями финансовых услуг<sup>150</sup>.

<sup>150</sup> См. также раздел «Международное сотрудничество в области защиты прав потребителей».

Положительный пример участия в работе по повышению финансовой грамотности населения показывают общественные объединения потребителей, в частности, КонфОП и ФинПотребСоюз<sup>151</sup>.

Так, четвертый год подряд ФинПотребСоюз принимает активное участие в организации Всероссийской олимпиады по финансовому рынку<sup>152</sup>, которую проводит Институт фондового рынка и управления (ИФРУ). Соорганизатором состязания школьников в сезоне 2013/2014 годов стал Роспотребнадзор. Олимпиада обрела весомую потребительскую направленность, которая отразилась в ее названии – IX Всероссийская олимпиада по финансовому рынку и основам потребительских знаний. В первом туре Олимпиады приняло участие более 5 тыс. школьников из всех регионов Российской Федерации, а также Украины и Молдовы. По итогам трех туров будут отобраны лучшие старшеклассники, которые получают право на поступление без экзаменов в лучшие финансовые и экономические вузы страны. ФинПотребСоюз готовит вопросную базу Олимпиады по тематике прав потребителей, принимает участие в работе жюри, через свою общероссийскую сеть способствует вовлечению школьников в это состязание.

Одним из важнейших аспектов информирования и консультирования потребителей об их правах являются мероприятия, традиционно приуроченные к празднованию Всемирного дня защиты прав потребителей, который ежегодно отмечается 15 марта.

С учетом тематики Всемирного дня защиты прав потребителей, ежегодно определяемой, по сложившейся традиции, Всемирной ассоциацией потребителей<sup>153</sup> (Consumers International, CI), территориальными органами и организациями Роспотребнадзора были разработаны конкретные планы действий по подготовке и проведению указанного события, в соответствии с которыми была проведена масштабная информационно-просветительская работа. Итогом проведенной работы является широкий спектр мероприятий, общее количество которых составило более 40 000. В 2013 году девиз Всемирного дня защиты прав потребителей был определен как «Потребительское правосудие сегодня», что связано со стремлением мировой общественности привлечь внимание населения к существующим проблемам в данной сфере в целях повышения потребительской грамотности, информирования граждан о важнейших механизмах государственной и общественной защиты потребительских прав.

Определяя в качестве приоритета вопросы совершенствования существующих способов защиты прав и интересов потребителей, основной акцент в информационно-просветительской работе, проведенной в рамках Всемирного дня защиты прав потребителей, был сделан на усиление взаимодействия между участниками национальной системы защиты прав потребителей, в которую входят органы государственной власти, органы местного самоуправления и общественные объединения потребителей.

В преддверии Всемирного дня защиты прав потребителей были организованы и проведены заседания межведомственных совещательных органов, созданных в регионах (Консультативные советы по защите прав потребителей при территориальных органах Роспотребнадзора; межведомственные комиссии (советы) по вопросам защиты прав потребителей при органах государственной власти субъектов Российской Федерации). На указанных заседаниях в основном были обсуждены вопросы взаимодействия при осуществлении мероприятий, приуроченных к Всемирному дню защиты прав потребителей, а также приоритетные направления совместных действий по реализации в 2013 году государственной политики в сфере защиты прав потребителей в регионах, предусматривающие также возможность разработки и принятия региональных программ по защите прав потребителей.

<sup>151</sup> См. также раздел 5.3. «Осуществление мероприятий по реализации, обеспечению и защите прав потребителей общественными объединениями потребителей».

<sup>152</sup> <http://www.olimpiadaifru.ru/>.

<sup>153</sup> <http://www.consumersinternational.org/>.

Отдельно стоит отметить Ульяновскую область, где заседание межведомственного совещательного органа по вопросам защиты прав потребителей, созданного при Администрации области, состоялось впервые. В Камчатском крае в Положения постоянно действующих комиссий и советов, созданных при Правительстве края, были внесены изменения, в соответствии с которыми к вопросам данных совещательных органов отнесена реализация государственной политики в сфере защиты прав потребителей, что, как ожидается, позволит обеспечить участие представителей всех ветвей системы защиты прав потребителей в разработке как законодательных инициатив, так и в реализации различного рода актов по вопросам защиты прав потребителей.

В Ленинградской области была проведена II-я межрегиональная конференция «Актуальные аспекты развития и совершенствования системы защиты прав потребителей на уровне субъектов Российской Федерации», прошедшая с участием представителей государственных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти г. Санкт-Петербурга, Республики Коми, Пермского края, Тульской, Псковской, Кировской, Новгородской и Костромской областей, а также представители общественных объединений потребителей и науки.

Значимость проблематики повышения эффективности защиты прав потребителей на региональном уровне систематически подчеркивается в Республике Алтай, Алтайском крае, Тамбовской области, Республике Саха (Якутия), где ежегодно высшими исполнительными органами государственной власти разрабатываются и утверждаются региональные мероприятия по проведению Всемирного дня защиты прав потребителей, предусматривающие участие в их реализации представителей всех ветвей системы защиты прав потребителей на уровне субъекта Российской Федерации.

Особо стоит отметить активное участие представителей судейского корпуса в реализации мероприятий, приуроченных к Всемирному дню защиты прав потребителей, проведенных в этом году, в частности, в заседаниях Консультативных советов по защите прав потребителей, созданных при территориальных органах Роспотребнадзора (Калужская область, г. Санкт-Петербург); в рабочих встречах по тематике Всемирного дня защиты прав потребителей с представителями бизнеса и гражданского общества (Краснодарский край); в приуроченных к отмечаемому событию заседаниях Общественных приемных (Ленинградская область), в конференциях по актуальным вопросам реализации прав потребителей (Смоленская область). В Республике Адыгея при участии мировых судей состоялось заседание круглого стола, организованного в рамках реализации программы информационного сотрудничества «Потребительские знания – обществу».

При осуществлении мероприятий, приуроченных к Всемирному дню защиты прав потребителей в 2013 году, территориальными органами и организациями Роспотребнадзора проведены в общей сложности 62,6 тыс. тематических мероприятий, связанных с консультированием потребителей, в том числе более 10 тыс. консультаций организованы с выездом в отдаленные районы и сельскую местность.

Более 35 тыс. тематических консультаций граждан по вопросам защиты прав потребителей было дано в общественных приемных территориальных органов Роспотребнадзора и системе консультационных центров и пунктов при ФБУЗ. Кроме того, соответствующее информирование потребителей осуществлялось через многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг населению (Республика Бурятия).

В рамках проведенных 1 183 телефонных «горячих линий», организованных территориальными органами и организациями Роспотребнадзора, 15 марта 2013 года было проконсультировано порядка 23,5 тыс. человек.

Тематика Всемирного дня защиты прав потребителей и связанные с ней наиболее актуальные вопросы были освещены в средствах массовой информации, среди которых порядка 900 теле- и 650 радиовыступлений (в том числе онлайн трансляции в сети «Интернет»), более 3,5 тыс. публикаций в печатных изданиях (статьи, прямые линии в редакциях газет и др.), около 35 тыс. буклетов и памяток по вопросам защиты прав потребителей.

Информационные материалы, освещающие тематику защиты прав потребителей распространялись в консультационных центрах и пунктах для потребителей, образовательных учреждениях, на предприятиях торговли.

В среднем на каждый территориальный орган Роспотребнадзора пришлось около 60,5 сообщений в СМИ, значительно выше данный показатель зафиксирован в Брянской, Иркутской, Ленинградской, Нижегородской, Новгородской, Новосибирской, Омской, Оренбургской, Орловской, Ростовской, Саратовской, Свердловской, Тверской областях, г. Санкт-Петербурге, Республиках Бурятия, Башкортостан, Марий Эл, Саха (Якутия), Чувашской, Красноярском и Краснодарском краях.

Для повышения интереса широких слоев населения к потребительской тематике территориальными органами Роспотребнадзора совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными потребительскими объединениями были организованы и проведены 725 тематических выставок и 1 228 конкурсов среди хозяйствующих субъектов, действующих на потребительском рынке регионов, посвященных вопросам защиты прав потребителей.

В целях обеспечения эффективности и интенсификации процесса повышения потребительской грамотности населения территориальными органами и организациями Роспотребнадзора максимально используются Интернет-ресурсы, на которых регулярно размещается актуальная информация для потребителей<sup>154</sup>.

В частности, на сайте Управления Роспотребнадзора по Тульской области четвертый год подряд действует программа «Школа потребителя», в рамках которой до населения в наглядной форме доводится информация по наиболее актуальным темам, связанным с защитой прав потребителей, в г. Санкт-Петербурге создан Интернет-портал по защите прав потребителей, где на постоянной основе в режиме онлайн осуществляется анкетирование, направленное на определение уровня потребительской грамотности граждан, аналогичная работа проводится в Республике Саха (Якутия).

В 2013 году была продолжена практика проведения анкетирования и социологических опросов населения в целях выяснения уровня правовой финансовой/потребительской грамотности, в которых приняли участие более 18 тыс. человек.

Отдельно следует отметить работу, проведенную территориальными органами Роспотребнадзора с молодежью. В 2013 году в образовательных учреждениях было организовано 5,5 тыс. мероприятий, среди которых открытые уроки, уроки-практикумы, лекции, беседы, семинары, социальные акции, направленные на повышение потребительской грамотности учащихся. Указанной работой охвачено 237,5 тыс. детей, 80 % которых составили учащиеся общеобразовательных учреждений, 13 % – образовательных учреждений среднего профессионального образования, 7 % – высших учебных заведений.

Олимпиады по основам потребительских знаний проведены среди школьников Тверской, Тульской, Ленинградской, Ростовской, Пензенской областей, Республики Башкортостан, городские конкурсы по основам потребительских знаний среди школьников состоялись в Республике Саха (Якутия), Омской, Амурской, Кировской, Ниже-

---

<sup>154</sup> [http://rospotrebnadzor.ru/region/structure/str\\_uprav.php](http://rospotrebnadzor.ru/region/structure/str_uprav.php).

городской областях, Хабаровском крае и др., в Саратовской области проведен областной конкурс «Самый грамотный потребитель».

Конкурсы рисунков на потребительскую тематику проведены среди школьников Ивановской, Вологодской, Ленинградской, Самарской областей, Забайкальского края, Чувашской Республики и др.

Управлениями Роспотребнадзора по Курской и Саратовской областям организованы и проведены викторины по вопросам защиты прав потребителей среди учащихся общеобразовательных школ, конкурсы по основам потребительских знаний проведены специалистами Управлений Роспотребнадзора по Орловской области, Удмуртской Республике и др., Управлением Роспотребнадзора по Тульской области разработаны и направлены в учебные заведения тексты изложений и диктантов, посвященных тематике Всемирного дня защиты прав потребителей.

Специалистами территориальных органов Роспотребнадзора было принято участие в научно-практических конференциях, проведенных по тематике Всемирного дня защиты прав потребителей, целевой аудиторией которых были студенты и учащиеся старших классов общеобразовательных школ:

– «Потребительское правосудие сегодня», организатор – Старооскольский агротехнологический техникум (Белгородская область);

– «Вопросы оценки потребительской ценности товара с позиций конкурентоспособности как фактора защиты прав потребителей и благополучия человека», организатор – АНО ВПО «Российский Университет кооперации» (Смоленская область);

– «Основы потребительских знаний молодежи – путевка в жизнь», организатор – администрация г. Южно-Сахалинска (Сахалинская область);

– научно-практическая конференция по защите прав потребителей, организатор – Вологодский кооперативный колледж (Вологодская область);

– межвузовская научно-практическая конференция, посвященная Всемирному дню защиты прав потребителей, организатор – Межрегиональный Открытый Социальный Институт (Республика Марий Эл);

– научно-практическая конференция по актуальным вопросам защиты прав потребителей, организатор – Калмыцкий государственный университет (Республика Калмыкия);

– международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы защиты прав потребителей», организатор – Институт экономики и права Восточно-Сибирского государственного технологического университета технологий и управления (Республика Бурятия);

– международная научно-практическая конференция «Проблемы реализации защиты прав и свобод человека и гражданина в современном обществе: Пути решения», организатор – Ижевский юридический институт РПА Минюста России (Удмуртская Республика);

– международная научно-практическая конференция «Социально-экономические ориентиры инновационного развития общества», организатор – Челябинский институт (филиал) ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет» (Челябинская область);

– научно-практическая конференция «Защита прав потребителей при заключении договоров купли-продажи» организатор – ОГАОУ СПО «Иркутский технологический колледж» (Иркутская область).

Специалистами Управления Роспотребнадзора по Курской области было принято участие в международном круглом столе «Ценности и нормы правовой культуры в России», проведенном в ФГБОУ ВПО «Юго-Западный государственный университет».

Стоит отметить работу по повышению потребительских знаний школьников Новгородской области, которая систематически проводится в рамках совместных просветительских мероприятий, предусмотренных областной долгосрочной программой «Защита прав потребителей в Новгородской области на 2011—2013 годы», позволяющих организовать непрерывный процесс обучения молодого поколения на основе разработанного учебного пособия по основам потребительских знаний.

В Пензенской области реализуется проект «Академия юного бизнесмена», которым предусматривается обучение учащихся общеобразовательных школ и воспитанников учреждений дополнительного образования основам потребительских знаний и финансовой грамотности, а также проведение городской олимпиады «Бизнес и потребитель – шаги навстречу».

В Ульяновской области реализуется комплексная программа развития правовой грамотности и правосознания граждан в рамках которой предусмотрены мероприятия, связанные с повышением потребительской грамотности населения, в том числе с проведением Всемирного дня защиты прав потребителей.

К работе, связанной с информированием и консультированием потребителей, проведенной Роспотребнадзором, активно привлекались представители органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественные потребительские объединения.

Активное участие в проведении мероприятий, приуроченных к Всемирному дню защиты прав потребителей (организации семинаров, круглых столов, «горячих линий»), принимают органы местного самоуправления в Брянской, Ивановской, Калужской, Ленинградской, Иркутской областях, Республике Марий Эл и др.

К примеру, в Амурской области в рамках исполнения муниципальной программы «Защита прав потребителей на территории муниципального образования города Тынды на 2011—2013 годы» среди школьников был проведен конкурс «Знатоки Закона о защите прав потребителей»; в городе Благовещенске в соответствии с постановлением главы администрации города был проведен конкурс на знание основ законодательства о защите прав потребителей среди учащихся 18 школ города.

Подводя итоги проведенных 15 марта 2013 года мероприятий, можно отметить высокий уровень организации масштабной акции, направленной на привлечение внимания населения к вопросам защиты прав потребителей.

Очень важно, что указанная работа ежегодно осуществляется в тесном сотрудничестве всех участников национальной системы защиты прав потребителей, к которым отнесены государственные органы власти, органы местного самоуправления и общественные организации потребителей, что способствует комплексному подходу к обеспечению эффективной защиты прав потребителей в нашей стране, повышению качества и результативности проводимой информационной работы.



## 7. Международное сотрудничество в области защиты прав потребителей

Международное сотрудничество в области защиты прав потребителей последние годы имеет явно выраженный акцент в финансовой сфере. В Российской Федерации приоритет данного направления был усилен фактом председательства России в «Группе двадцати» (G20) в 2013 году<sup>155</sup>.

Министерство финансов Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации как мегарегулятор на финансовом рынке и Роспотребнадзор как меганadzорный орган на потребительском рынке в качестве представителей государства – полноправного участника мирового экономического процесса, принимают активное участие в международном сотрудничестве в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, в том числе в рамках работы «Группы двадцати».

### «Группа двадцати» (G20)

«Группа двадцати» – ведущий форум международного сотрудничества по наиболее важным аспектам международной экономической и финансовой повестки дня<sup>156</sup>. Основные цели и задачи форума:

- координация политики между членами G20 с целью достижения глобальной экономической стабильности и устойчивого роста;
- продвижение финансового регулирования, которое бы снижало риски и предотвращало будущие финансовые кризисы;
- создание новой международной финансовой архитектуры.

«Группа двадцати» состоит из 19 стран: Аргентины, Австралии, Бразилии, Великобритании, Германии, Индии, Индонезии, Италии, Канады, Китая, Мексики, Турции, России, Саудовской Аравии, США, Франции, ЮАР, Республики Кореи, Японии и Европейского союза.

В феврале 2011 года в рамках саммита G20 было принято решение о необходимости выработки международных принципов защиты прав потребителей финансовых услуг.

В октябре 2011 года Рабочая группа Комитета по финансовым рынкам (Committee on Financial Markets, CMF) Организации экономического сотрудничества и развития (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) совместно с Советом по финансовой стабильности<sup>157</sup> (Financial Stability Board, FSB), Консультативной группой при FSB, а также при содействии других международных организаций разработали «Принципы высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг»<sup>158</sup>, которые были одобрены в Париже 18 октября 2011 года на очередном саммите G20. Как правило, документы такого рода используются для стратегического планирования и совершенствования законодательного регулирования на национальном уровне стран-участниц и государств, признающих ведущую роль G20 и ОЭСР в международных процессах, в том числе посредством одобрения и следования вырабатываемым ими решениям (рекомендациям).

<sup>155</sup> <http://www.g20russia.ru/>.

<sup>156</sup> <https://www.g20.org/>.

<sup>157</sup> <http://www.financialstabilityboard.org/>.

<sup>158</sup> <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/48892010.pdf>.

«Принципы высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг» включают следующие принципы<sup>159</sup>:

- 1) Правовая, регулирующая и надзорная системы.
- 2) Роль надзорных органов.
- 3) Принцип равного и справедливого отношения к потребителям.
- 4) Принцип открытости и прозрачности.
- 5) Финансовое образование и просвещение.
- 6) Ответственное деловое поведение поставщиков финансовых услуг и уполномоченных агентов.
- 7) Защита потребительских активов от мошенничества и неправомерного использования.
- 8) Защита конфиденциальности данных и информации о потребителе.
- 9) Рассмотрение жалоб и возмещение вреда.

10) Конкуренция.

Помимо разработки указанных принципов, Рабочая группа G20 и ОЭСР по защите прав потребителей финансовых услуг разработала эффективные подходы к реализации 4, 6 и 9 принципов. В отношении перечисленных принципов сформулированы основные вопросы, на которые необходимо обращать внимание при осуществлении политики защиты прав потребителей финансовых услуг. Для каждого вопроса разработаны общие и инновационные подходы его реализации. Ниже приведены некоторые из общих и инновационных эффективных подходов.

### *Принцип открытости и прозрачности*

Принцип открытости и прозрачности важен в силу того, что потребитель заинтересован в исчерпывающей, понятной и не вводящей в заблуждение информации о финансовых услугах.

Поскольку прозрачность информации не является достаточным условием, эффективная защита прав потребителей финансовых услуг может быть достигнута с помощью гарантированного ответственного поведением поставщиков финансовых услуг и повышения уровня финансового образования потребителей.

#### *1. Основная информация об услуге.*

Исполнители финансовых услуг и уполномоченные агенты<sup>160</sup> обязаны обеспечить потребителей основной информацией о выгодах, рисках и условиях продукта<sup>161</sup>. Кроме того, они должны сообщать информацию о возможном конфликте интересов уполномоченных агентов, которые оказывают финансовые услуги. В частности, информация должна быть предоставлена на всех стадиях отношений потребителя и продавца. Должен быть принят стандарт предоставляемой информации, позволяющий сравнивать однородные услуги.

Общие эффективные подходы. Поставщики финансовых услуг не должны предоставлять неверные, вводящие в заблуждение сведения, необходимые для понимания природы, рисков, понятий и условий услуг. Потребители должны получать полную,

<sup>159</sup> В разделе «Международное сотрудничество в области защиты прав потребителей» используется терминология с особенностями, принятыми в соответствующих международных организациях. В данном случае понятие «принципы» можно понимать как «направления деятельности», рекомендуемые государствам-участникам (юрисдикциям) для достижения целей защиты прав потребителей финансовых услуг. «Принципы высокого уровня» – общепризнанный термин, имеющий целью подчеркнуть важность международных соглашений, принятых в такой форме.

<sup>160</sup> Далее исполнители финансовых услуг и уполномоченные агенты – также поставщики финансовых услуг.

<sup>161</sup> Здесь и далее в описании «принципов» текст приводится по-возможности ближе к оригинальному источнику (на английском языке). Так, под «продуктом» подразумевается «услуга». Выражения типа «потребитель получает», «поставщик предоставляет» используются в смысле «потребитель должен получать», «исполнитель должен предоставлять».

единую информацию в отношении основных параметров финансовой услуги, включая стоимость, возможные санкции (штрафы) и другие риски. Информация должна быть структурирована таким образом, чтобы вначале располагались ключевые понятия, которые должны привлечь внимание потребителей. Потребитель получает необходимую (целостную) информацию об услуге, независимо от того, кем будет оказана услуга, исполнителем или уполномоченным агентом. Информация предоставляется бесплатно в обязательном порядке или по запросу. Она размещается в офисах, представительствах и на сайтах финансовых организаций. Потребителям предоставляется период времени для ознакомления с полученной информацией в целях принятия ими взвешенного решения, а также период, в течение которого они могут свободно отказаться от услуги. Потребитель получает информацию, которая позволяет ему отслеживать свои расходы и риски по услуге, а также письменные уведомления об изменениях условий контракта, произведенных в рамках закона.

**Инновационные эффективные подходы.** Адаптация информации для потребителя должна осуществляться, принимая во внимание природу услуги, практику их продажи (реализации)<sup>162</sup>, потребности, знания и опыт потребителей. Тесты для потребителей составляются с целью корректности контрактов с учетом уровня финансовых знаний новых и/или неопытных потребителей и во избежание предоставления им чрезмерной информации. Представители потребителей также обеспечивают обратную связь в отношении эффективности раскрытия информации. Перед наложением конкретных обязательств по раскрытию информации проводится проверка потребителей для оценки их потенциальной выгоды. Регуляторы, надзорные органы и поставщики финансовых услуг при участии представителей потребителей разрабатывают актуальные информационные материалы с целью информирования потребителей об основах финансовых услуг. Информация предоставляется на родном языке потребителя.

### *2. Конфликт интересов.*

**Общие эффективные подходы.** Поставщики финансовых услуг проверяют, можно ли избежать потенциального конфликта интересов. Исполнители финансовых услуг и уполномоченные агенты информируют потребителей о влиянии цены (вознаграждения), комиссионных, скидок или других полученных ими выгод от реализации услуги или на саму услугу. В частности, исполнитель финансовых услуг или уполномоченный агент раскрывает эту информацию потребителю наряду с возможными последствиями предоставления услуги и об ее будущих характеристиках.

### *3. Консультирование.*

**Консультирование** должно быть насколько это возможно объективным, базироваться на представлении потребителя о сложности продукта, возможных рисках, финансовых целях потребителя, его знаниях, способностях и опыте.

**Общие эффективные подходы.** Поставщики финансовых услуг информируют потребителей о том, стоит ли им выбирать финансовые услуги среди большого количества исполнителей или можно обратиться к конкретной финансовой организации. Рекомендации поставщиков финансовых услуг должны быть объективны, легко объяснимы и должным образом оформлены. В случае чрезмерного риска поставщики финансо-

<sup>162</sup> В Российской Федерации в соответствии со статьей 128 ГК РФ товары и услуги (работы) являются разными объектами гражданского права, что нашло соответствующее отражение в структуре Закона «О защите прав потребителей» посредством установления существенно различающихся механизмов и способов защиты прав потребителей при купле-продаже товаров (глава II Закона) и предоставлении (реализации) услуг и работ (глава III Закона). Во многих странах и в международной практике по-прежнему используется ранее появившаяся система норм с менее глубокой дифференциацией объектов права в гражданском обороте, в связи с чем широко распространена терминология типа «продажи продуктов» вместо «реализации услуг», «продавец услуг» или «подразделения розничной продаж банков» и так далее. В законодательстве Российской Федерации также присутствуют архаизмы такого рода, например, в виде норм о «продаже билетов». Роспотребнадзор неоднократно высказывал свою правовую позицию в этой связи, в частности, см. <http://75.rosпотребнадзор.ru/content/k-voprosu-o-posrednichestve-na-potrebitelskom-rynke>.

вых услуг должны обратить на это внимание клиента. Поставщик финансовых услуг оценивает финансовые цели, знания и опыт потребителя и доступность того или иного продукта для него, включая риски и прочие условия, посредством анализа информации о финансовых потребностях, возможностях и рисках потребителя. Консультанты выдают потребителю документ, который содержит сведения о степени удовлетворения предлагаемым продуктом потребностей клиента, а также уровне финансового положения последнего. Основная информация, содержащаяся в документе, как правило, стандартизирована и помогает потребителю принять взвешенное решение, следовать ли совету консультанта.

#### *4. Материалы рекламного характера.*

Материалы рекламного характера должны быть точными, понятными и не вводить в заблуждение потребителя.

**Общие эффективные подходы.** Реклама должна освещать ключевую информацию об услуге и быть в рамках норм законодательства. Регулирующие и надзорные органы производят мониторинг финансовых услуг. Информация, не соответствующая установленным требованиям, подлежит немедленному изъятию согласно установленному регламенту. Существуют законодательные ограничения в отношении односторонних действий продавца или потребителя.

**Инновационные эффективные подходы.** Материалы рекламного характера создаются для определенных групп потребителей, учитывая потенциал уровня их финансовых возможностей.

#### *5. Особые механизмы по раскрытию информации.*

Особые механизмы по раскрытию информации, включая потенциальные предупреждения, должны быть разработаны в целях обеспечения информацией о сложных и рискованных услугах.

**Общие эффективные подходы.** Расширенная информация, подлежащая раскрытию, предоставляется бесплатно и описывает ключевые характеристики, специфические риски и возможные издержки. Система предупреждения рисков (например, тесты для потребителей в рекламных проспектах) защищает потребителей от проблем с отдельными продуктами. Регулирующие и надзорные органы могут выпускать материалы предупреждающего характера и размещать их на своих сайтах или в СМИ.

**Инновационные эффективные подходы.** Для более сложных продуктов регулирующие и надзорные органы могут определить период для предварительного одобрения ключевой<sup>163</sup> информации в целях предотвращения разглашения вводящей в заблуждение информации.

#### *6. Поиск потребителей.*

Поиск потребителей должен способствовать улучшению эффективности требований по раскрытию информации.

**Инновационные эффективные подходы.** Поиск потребителей, послепродажные опросы помогают поставщикам финансовых услуг лучше понимать спектр потребностей клиентов в информации и их предпочтения. Использование метода исследования «тайный покупатель» для оценки поставщиков финансовых услуг служит основой для оценки действий поставщиков.

#### *7. Уровень информированности потребителя.*

Потребители должны быть осведомлены о важности предоставления поставщиками финансовых услуг точной и доступной информации.

**Общие эффективные подходы.** Регулирующие органы информируют потребителей о необходимости предоставления поставщикам финансовых услуг действительной информации об их реальном финансовом положении и не скрывать ее для оценки рис-

<sup>163</sup> «Ключевой» – общепринятый международный термин, имеющий смысл: наиболее важный, необходимый.

ков. Обязанности потребителей по предоставлению информации компенсируются законодательным требованием для поставщиков финансовых услуг запрашивать информацию от потребителей.

Инновационные эффективные подходы. Потребителям необходимо напоминать о важности предоставления адекватной информации поставщику финансовых услуг или финансовому консультанту<sup>164</sup> посредством сообщений, ТВ и веб-средств связи.

### ***Ответственное деловое поведение поставщиков финансовых услуг и их уполномоченных агентов***

#### ***1. Интерес.***

Исполнители финансовых услуг действуют в интересах своих клиентов и несут ответственность за соблюдение защиты прав потребителей финансовых услуг.

Общие эффективные подходы. Действия в интересах потребителя включают в себя предоставление объективной информации и консультаций потребителям. Действия в интересах потребителя учитывают оценку потребностей, финансовое положение, отношение к риску и интересы разных типов потребителей с начала работы до момента совершения сделки и на всех ее стадиях. Действия в интересах потребителя исключают агрессивную коммерческую практику, использование слабых сторон потребителей и недобросовестных договорных условий. Поставщики финансовых услуг обращают внимание потребителей на последствия подписания договора, которые могут повлиять на их финансовое положение. Регулирующие и надзорные органы регулярно проводят выездные и камеральные проверки для мониторинга финансовых услуг, их поставщиков и соблюдения нормативных требований. Поставщик финансовых услуг создает условия для доступного кредитования потребителей.

Инновационные эффективные подходы. Под эгидой регулирующих и надзорных органов отраслевые ассоциации разрабатывают, внедряют и применяют кодексы практики, которые заставляют поставщиков финансовых услуг действовать в интересах потребителя. Регулирующие и надзорные органы публикуют итоговые результаты проверок поставщиков. Регулирующие и надзорные органы обладают полномочиями вмешиваться в разработку услуги или реализацию некоторых рискованных / сложных финансовых услуг.

#### ***2. Оценка потребностей покупателей.***

В зависимости от характера сделки и на основе информации, предоставленной клиентами, поставщики финансовых услуг должны оценивать соответствующие финансовые возможности, ситуации и потребности своих клиентов, прежде чем согласиться на предоставление им услуги или консультации.

Общие эффективные подходы. Поставщики финансовых услуг оценивают потребности, финансовое положение, отношение к риску и интересы потребителей, в особенности уязвимых для определения подходящего продукта. Регулирующие и надзорные органы издадут дополнительные акты или рекомендации в отношении критериев и методов оценки потребительской платежеспособности.

#### ***3. Обучение персонала.***

Сотрудники поставщиков финансовых услуг должны иметь соответствующую подготовку и квалификацию.

Общие эффективные подходы. Персонал поставщиков финансовых услуг должен иметь достаточную квалификацию и быть обучен по соответствующим услугам.

<sup>164</sup> В Российской Федерации институт финансовых консультантов практически не развит, их роль обычно выполняют агенты и(или) представители исполнителей финансовых услуг при заключении соответствующего договора с потребителем, в связи с чем участие таких «консультантов» в переговорах на стадии исполнения сделки, как правило, незначительна.

Инновационные эффективные подходы. Персонал исполнителей финансовых услуг и уполномоченных агентов должен пройти отбор или сдать экзамены, если это целесообразно. Регулирующие и надзорные органы предъявляют минимальный набор знаний и компетенций к соответствующим сотрудникам поставщиков финансовых услуг. Регулирующие и надзорные органы, представители финансовой отрасли, саморегулируемые организации и/или организации<sup>165</sup> потребителей готовят указания в отношении минимального уровня подготовки сотрудников поставщиков.

#### *4. Структура системы вознаграждения.*

Внутренняя структура системы вознаграждения для сотрудников поставщиков должна быть регламентирована и раскрыта потребителям в случаях, когда нельзя избежать потенциальных конфликтов интересов.

Инновационные эффективные подходы. Политика системы вознаграждения поставщиков финансовых услуг должна быть разработана таким образом, чтобы поощрять ответственное поведение бизнеса с целью предотвращения некорректной практики реализации услуг, неоправданного риска или безответственного поведения. Регулирующий орган, при необходимости, запрещает систему вознаграждения, которая ведет к недобросовестной практике, или назначает такое вознаграждение, которое минимизирует риски возникновения конфликта интересов. Политика организации, в том числе система вознаграждения персонала, раскрывается потребителю на преддоговорном этапе. Поставщики финансовых услуг осуществляют контроль таким образом, чтобы сотрудники получали вознаграждение не только в зависимости от показателей реализации, но и от таких факторов, как потребительская удовлетворенность, погашение кредита, качество продукта, соответствие нормативным требованиям, результатам рассмотрения жалоб, руководящим принципам и кодексам поведения, которые относятся к интересам клиентов.

#### *5. Ответственность за уполномоченных агентов.*

Исполнители финансовых услуг должны нести ответственность за действия своих уполномоченных агентов.

Общие эффективные подходы. Исполнители финансовых услуг должны убедиться, что уполномоченные агенты в полной мере понимают предлагаемые ими услуги (продукты) и обучены их реализации. Уполномоченные агенты должны иметь ту же уверенность в отношении своего персонала. Исполнители финансовых услуг несут окончательную ответственность за услуги аутсорсинга и финансовое состояние таких компаний (обсуживающих их внутренние нужды), а также осуществляют на постоянной основе мониторинг деятельности уполномоченных агентов.

#### *6. Конфликт интересов.*

При возникновении конфликтов интересов исполнители финансовых услуг и уполномоченные агенты должны стремиться их избегать. В случае возникновения таких конфликтов должно быть обеспечено надлежащее раскрытие информации, должны существовать внутренние механизмы управления конфликтами.

Общие эффективные подходы. Раскрытие информации включает в себя сведения о исполнителе услуги, связях с ним. Например, являются ли они поставщиками из широкого / ограниченного круга поставщиков или единственным поставщиком. Информация о существовании какой-либо комиссии, стимулирующих выплатах, уплачиваемых посреднику или третьим сторонам, раскрывается потребителям до предоставления консультаций или посреднических услуг. Исполнители финансовых услуг и уполномоченные агенты проводят политику и процедуры для адекватной оценки и управления конфликтами интересов, возникающими в процессе осуществления ими предпринимательской деятельности между собой и клиентами.

<sup>165</sup> В соответствии со статьей 45 Закона «О защите прав потребителей» потребители в Российской Федерации вправе объединяться в организации специального типа – общественные объединения потребителей.

Инновационные эффективные подходы. При невозможности управления конфликтами интересов и нахождении интересов потребителей в зоне риска поставщик должен отказаться от проведения такой сделки. Раскрытие информации не является достаточным условием разрешения всех конфликтов интересов. В некоторых случаях могут быть предприняты более строгие меры: запрет, ограничение выплат комиссионных, прочих выплат при продаже (реализации) отдельных финансовых услуг.

### *Рассмотрение жалоб и возмещение вреда*

Поставщики финансовых услуг создают внутреннюю систему обработки жалоб и механизм возмещения вреда наряду с внешними механизмами.

Самый быстрый и дешевый способ разрешения споров между потребителями и поставщиками финансовых услуг – механизм внутренней подачи жалобы, а также внесудебной компенсации, в том числе в виде небольшого денежного возмещения.

#### *1. Механизмы разрешения споров и возмещение вреда.*

Уполномоченные органы (власти) должны убедиться в том, что потребители имеют возможность использовать независимые, справедливые, понятные, своевременные и эффективные механизмы разрешения споров и выплаты компенсаций, не налагающие на потребителя необоснованные издержки или ограничения.

Общие эффективные подходы. Регулирующие и надзорные органы разрабатывают схемы и механизмы рассмотрения жалоб и возмещения вреда, которыми потребитель может воспользоваться бесплатно или за символическую плату. Механизмы разрешения споров доводятся до сведения общественности. Поставщики финансовых услуг обеспечивают потребителей четкой и понятной информацией о внутреннем и внешнем порядке рассмотрения жалоб. Регулирующие и надзорные органы запрашивают данные от поставщиков финансовых услуг по видам и объему жалоб и анализируют их причины и тенденции. При отсутствии правил в отношении порядка рассмотрения жалоб поставщики финансовых услуг обязаны информировать регулирующие и надзорные органы о процедурах рассмотрения жалоб.

Инновационные эффективные подходы. Регулирующие и надзорные органы совместно с правительством<sup>166</sup>, судами, представителями финансовой отрасли, организациями потребителей, неправительственными организациями и омбудсменами проводят кампании по повышению информированности населения о способах рассмотрения жалоб и возмещения вреда. Регулирующие и надзорные органы обращают внимание на препятствия, с которыми сталкиваются неопытные потребители и потребители с низким уровнем дохода по причине недостаточной информированности, знаний, уверенности в себе, уровня образования, стоимости и отсутствия альтернативных поставщиков финансовых услуг. Регулирующие и надзорные органы обращают внимание на препятствия, возникающие в решении жалоб и механизмов возмещения ущерба в случае трансграничных жалоб, когда потребитель находится в стране, отличной от страны поставщика финансовых услуг. Общий механизм рассмотрения жалоб и возмещения вреда применяется во всей финансовой системе в целях улучшения доступа потребителей к указанному механизму и обеспечения основы для возмещения ущерба.

#### *2. Механизм внутреннего рассмотрения жалоб.*

Поставщики финансовых услуг должны иметь внутренние механизмы для рассмотрения жалоб и возмещения вреда.

Общие эффективные подходы. Регулирующие и надзорные органы требуют от поставщиков финансовых услуг наличия четких, прозрачных и доступных процедур внутреннего рассмотрения жалоб и возмещения ущерба, которые не требуют прямых расходов потребителей (или они минимальны).

<sup>166</sup> Имеются в виду высшие органы исполнительной власти государства.

Поставщики финансовых услуг обеспечивают потребителей доступной, простой и понятной информацией по рассмотрению жалоб через различные каналы (размещение в уголках потребителей, на сайтах финансовых организаций). В случае наличия нескольких каналов рассмотрения жалоб организации, в которые может быть подана жалоба, они должны быть четко обозначены. Исполнители финансовых услуг и уполномоченные агенты ведут своевременные записи всех получаемых в течение соответствующего периода претензий и сообщают данные о жалобах регулирующим и надзорным органам. Регулирующие и надзорные органы устанавливают четкие стандарты для системы внутреннего рассмотрения жалоб и механизма урегулирования споров, а также контроля за их эффективностью. Жалобы рассматриваются опытными сотрудниками тщательно и в установленные сроки.

Инновационные эффективные подходы. Информация о том, как подать жалобу, должна быть легко найдена на веб-сайтах поставщиков финансовых услуг, а также в рекламных материалах. Используются инновационные процессы управления рассмотрением жалоб, такие как централизованный веб-портал. Регулирующие и надзорные органы обеспечивают механизм, посредством которого все заинтересованные стороны принимают участие и вносят свой вклад в создание более эффективной системы по рассмотрению жалоб и возмещению вреда. Поставщики финансовых услуг имеют эффективно работающую бесплатную телефонную линию для приема жалоб потребителей. Поставщики финансовых услуг ратифицируют международные или национальные стандарты по рассмотрению жалоб и используют их для контроля качества.

### *3. Альтернативные механизмы разрешения споров.*

Потребитель должен иметь возможность использовать независимые способы возмещения вреда по жалобам, которые не были удовлетворены поставщиками финансовых услуг при помощи внутренних механизмов разрешения споров.

Общие эффективные подходы. В первую очередь потребители могут подать жалобу поставщику финансовых услуг. Кроме того, потребитель имеет возможность альтернативного решения спора. При реализации альтернативных механизмов разрешения споров с поставщиками финансовых услуг законодательные органы рассматривают ряд возможных моделей, таких как независимые омбудсмены, услуги регулирующих органов по разрешению споров, схемы примирения, центры финансового разрешения спора, ассоциации финансовой отрасли.

Инновационные эффективные подходы. Регулирующие органы и законодательные органы обеспечивают независимость альтернативных механизмов разрешения споров и предотвращают или управляют потенциальными конфликтами интересов с помощью таких механизмов. Регулирующие и надзорные органы требуют от поставщиков финансовых услуг участия в альтернативных механизмах разрешения споров. Регулирующие органы используют и анализируют решения, принятые с помощью независимых механизмов возмещения ущерба, для выявления потребительских рисков и рыночного поведения. Коллективные механизмы возмещения обеспечивают дополнительные возможности для получения потребителем возмещения, связанного с убытками, понесенными в результате действий или процессе оказания услуг поставщиком финансовых услуг или уполномоченным агентом. Эффективность коллективных механизмов возмещения ущерба рассматривается с учетом интересов потребителей. Альтернативные механизмы разрешения споров помогают при обращениях, когда поставщик и потребитель финансовых услуг находятся в разных странах. Публикуются комплексные отчеты о реализации альтернативных механизмов разрешения споров.

### *4. Данные о жалобах.*

Совокупная информация о жалобах и их решениях должна быть публичной.

Общие эффективные подходы. Стандартный анализ данных по жалобам потребителей предоставляет информацию для регулирующих и надзорных органов о том, как



улучшить ситуацию на рынке, и помогает выявить потребительские риски, пробелы в законодательстве, системные нарушения на рынке, а также оценить эффективность регулирующих мер, соблюдение законов и правил. Если это допускается законодательством, данные о жалобах на поставщиков финансовых услуг, альтернативных механизмах разрешения споров и полученных жалобах публикуются как годовой отчет и включают информацию о случаях обращений и результатах их решений<sup>167</sup>.

Инновационные эффективные подходы. Регуляторы пересматривают влияние публикуемых данных о жалобах и действиях поставщиков финансовых услуг и уполномоченных агентов с целью выявления изменения поведения поставщиков финансовых услуг и в качестве стимула для их ответственного делового поведения. Национальные регулирующие и надзорные органы публикуют более подробный анализ жалоб граждан для распространения передового опыта на рынке.

Одним из важных показателей защиты прав потребителей финансовых услуг является уровень доступности последних. Поэтому «Группа двадцати» активно развивает Показатели доступности финансовых услуг. Впервые они были разработаны Глобальным партнерством по расширению доступа к финансовым услугам<sup>168</sup> (Global Partnership for Financial Inclusion, GPFI) и одобрены на саммите в Лос Кабосе в июне 2012 года. Для измерения доступности финансовых услуг применяются 3 показателя:

- доступ к финансовым услугам;
- использование финансовых услуг;
- качество финансовых услуг и обслуживания.

Каждая страна может использовать свои показатели и добавлять их к показателям, разработанным GPFI. В 2013 году базовый набор показателей был расширен с 5 до 24 индикаторов. Следует отметить, что набор показателей учитывает не только физических, но и юридических лиц.

В таблице представлен выборочный набор индикаторов для физических лиц<sup>169</sup>. GPFI разработало интерактивную онлайн базу, объединяющую показатели 192 стран<sup>170</sup>.

Таблица 7.1

**Показатели доступности финансовых услуг Глобального партнерства по расширению доступа к финансовым услугам**

№	Показатель	Единицы измерения
1	2	3
1	Взрослое население, имеющее вклады в финансовых институтах	% Число вкладчиков или депозитов на 1 000 человек взрослого населения
2	Численность взрослого населения, имеющего кредиты, выданные финансовыми институтами	% Число заемщиков или кредитов на 1 000 человек взрослого населения
3	Численность взрослого населения, имеющего страховой полис	Число страховых полисов на 1 000 человек взрослого населения (страхование жизни и прочие виды страхования)
4	Безналичные расчеты	Число безналичных расчетов на душу населения

<sup>167</sup> В Российской Федерации такая возможность, в частности, предусмотрена положениями статьи 40 Закона «О защите прав потребителей» посредством подготовки и публикации ежегодных государственных докладов о защите прав потребителей в Российской Федерации, а также формирования и ведения открытого и общедоступного государственного информационного ресурса в области защиты прав потребителей, качества и безопасности товаров (работ, услуг).

<sup>168</sup> <http://www.gpfi.org/>.

<sup>169</sup> <http://www.gpfi.org/sites/default/files/G20%20Set%20of%20Financial%20Inclusion%20Indicators.pdf>.

<sup>170</sup> <http://datatopics.worldbank.org/g20fidata/>.

Продолжение табл. 7.1

1	2	3
5	Расчеты с использованием мобильных устройств	Процент взрослого населения, использующего мобильные устройства для совершения платежей
6	Частота использования банковского счета	Процент взрослого населения, использующего банковский счет
7	Склонность к накоплению	Накопления в финансовых организациях (банки, кредитные союзы, кооперативы и микрофинансовые организации) за прошлый год
8	Денежные переводы	Процент взрослого населения, использующего национальные и международные системы денежных переводов
9	Уровень оказания услуг (количество пунктов оказания услуг /филиалов, банкоматов, кассовых терминалов/)	Число филиалов на 1 000 человек взрослого населения
10		Число банкоматов на 1 000 человек взрослого населения или на 1 000 км <sup>2</sup>
11		Число кассовых терминалов на 1 000 жителей
12	Электронные счета	Число электронных счетов, используемых для мобильных платежей
13	Финансовые знания	Оценка финансовых знаний (арифметическая оценка, суммирующая верные ответы на вопросы об основах финансов: инфляции, процентной ставке, сложной процентной ставке, правильности восприятия денег, диверсификации риска, основах страхования)
14	Финансовое поведение	Источники непредвиденных расходов (Ответ на вопрос: Если Вам срочно нужны деньги, где Вы их возьмете? – одолжите у друга/родственника; – дополнительная работа; – продажа имущества; – использование сбережений; – заем в небанковской организации; – заем в банке; – нет ответа)
15	Требования к раскрытию информации	Индекс раскрытия информации, оценивающий существующие требования: – язык изложения; – местные требования к изложению; – предписанный формат раскрытия информации; – процесс регресса; – общая процентная ставка по кредиту к оплате
16	Механизм разрешения споров	Индекс внутреннего и внешнего механизмов разрешения споров: – индекс внутреннего механизма разрешения споров; – индекс внешнего механизма разрешения споров.
17	Стоимость использования	Средняя стоимость открытия текущего счета
18		Средняя ежегодная стоимость ведения текущего счета
19		Средняя стоимость кредитных переводов
20	Кредитные барьеры	Информационные барьеры при получении кредита

В России используется 12 показателей доступности финансовых услуг по 3 категориям: счета, кредиты и филиальная сеть (табл. 7.2). Показатели приводятся выборочно для физических лиц.

Таблица 7.2

**Показатели доступности финансовых услуг, используемые в России**

№	Категория показателя	Показатель	Единицы измерения
1	Счета	Счета в финансовых организациях	% возраст 15+
2		Счета в финансовых организациях, открытых женщинами	% возраст 15+
3	Кредиты	Кредиты, выданные финансовыми организациями в прошлом году	% возраст 15+
4		Кредиты, выданные финансовыми организациями в прошлом году женщинам	% возраст 15+
5	Филиальная сеть	Банкоматы на 1 000 км <sup>2</sup>	шт.
6		Банкоматы на 1 000 человек взрослого населения	шт.
7		Филиалы на 1 000 км <sup>2</sup>	шт.
8		Филиалы на 1 000 человек взрослого населения	шт.

«Группа двадцати» в 2010 году разработала 9 Принципов инновационной доступности финансовых услуг (G20 Principles for Innovative Financial Inclusion) (табл. 7.3).<sup>171</sup>

Непосредственной подготовкой документа занималась Подгруппа по обеспечению доступности финансовых услуг через инновации Экспертной группы по расширению доступа к финансовым услугам (Access Through Innovation Sub-Group of the G20 Financial Inclusion Experts Group). Принципы обращают внимание на тесную связь между защитой прав потребителей, финансовым образованием и доступностью финансовых услуг.

Таблица 7.3

**Принципы инновационной доступности финансовых услуг**

№	Принципы	Пояснение
1	Управление	Ведущая роль государства в вопросах доступности финансовых услуг
2	Многообразие	Политика конкуренции и многообразия поставщиков финансовых услуг, обеспечение устойчивого доступа к разнообразным финансовым услугам
3	Нововведения	Технологическое и институциональное новшество как средство улучшения доступа к финансовым услугам и их использования
4	Защита	Обеспечение понятного подхода к защите прав потребителей, включая выявление несовершенства финансовой инфраструктуры
5	Полномочия	Развитие финансовой грамотности и способности
6	Кооперация	Создание четкой системы взаимодействия с государством, включая сотрудничество государства, бизнеса и иных заинтересованных сторон
7	Знания	Использование проверенных данных для принятия решений
8	Пропорциональность	Баланс рисков и выгод в новых продуктах при проведении политики и создании законодательной базы
9	Законодательная база	Принимать во внимание текущее регулирование, международные стандарты и национальные особенности, поддержка конкуренции

<sup>171</sup> <http://gpmf.org/featured/first-meeting-gpmf-sub-group-financial-consumer-protection-and-financial-literacy>  
<http://gpmf.org/sites/default/files/documents/G20%20Principles%20for%20Innovative%20Financial%20Inclusion%20-%20AFI%20brochure.pdf>

В частности, принципы защиты и полномочий (принцип 4 и 5) подчеркивают важность вмешательства государства в защиту прав потребителей и вопросы финансовой грамотности населения. Согласно докладу GPFi, более 2,5 млн человек в мире не имеют доступа к финансовым услугам, что ограничивает их в праве и возможности копить, хранить деньги и таким образом защищать себя и свои семьи от голода, болезней и правонарушений. В связи с этим во многих развивающихся странах появились новые подходы к решению данной проблемы. Принципы инновационной доступности финансовых услуг носят рекомендательный характер.

В марте 2013 года в GPFi была создана Подгруппа по финансовой грамотности и защите прав потребителей финансовых услуг (Sub-Group on Financial Consumer Protection and Financial Literacy) для работы над проблемой соотнесения таких понятий, как доступность финансовых услуг, финансовая грамотность и защита прав потребителей финансовых услуг с потребностями различных групп населения.

Она возьмет на себя все обязательства стран «Группы двадцати» по вопросам финансовой грамотности и защите прав потребителей финансовых услуг. Подгруппа будет поддерживать и дополнять работу существующей Рабочей группы GPFi в отношении защиты прав потребителей и финансовой грамотности. Кроме того, работа Подгруппы будет направлена на укрепление процессов интеграции опыта развивающихся стран с целью последующих обширных обсуждений и составления руководств по защите потребителей финансовых услуг и финансовой грамотности.

В 2013 году при поддержке Российского траст-фонда для обеспечения финансовой грамотности и просвещения<sup>172</sup> ОЭСР совместно с Всемирным банком был разработан инструментарий для оценки финансовой грамотности населения стран мира<sup>173</sup>. Он включает в себя 24 основных вопроса, а также ряд возможных дополнительных вопросов. Инструментарий был успешно апробирован в 14 странах с разным уровнем доходов населения.<sup>174</sup> Россия в число стран-участниц опроса не вошла. По результатам исследования был опубликован доклад «Финансовая грамотность и доступность финансовых услуг: результаты исследования ОЭСР/Международной сети по финансовому образованию в разрезе стран и по половому признаку» (Financial literacy and inclusion: Results of OECD/INFE survey across countries and by gender), материалы которого были обсуждены на конференции «Расширение возможностей потребителей финансовых услуг через повышение уровня финансовой грамотности и эффективности систем защиты прав потребителей», проходившей в Москве 13—14 июня 2013 года в рамках председательства Российской Федерации в «Группе двадцати»<sup>175</sup>.

На этой конференции обсуждались вопросы финансового образования, защиты прав потребителей и расширения доступа к финансовым услугам в качестве одного из приоритетных направлений председательства России. Особое внимание было уделено методике измерения финансовой грамотности потребителей, с помощью которой можно проводить мониторинг развития и оценивать его результаты для последующего возможного изменения программ повышения финансовой грамотности. В ходе обсуждения был представлен опыт Южной Африки и Мексики. Кроме того, на конференции были освещены вопросы повышения эффективности защиты прав потребителей финансовых услуг и подходы по внедрению Принципов высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг «Группы двадцати». Активно обсуждались вопросы про-

<sup>172</sup> <http://ru.finlitedu.org/about/>.

<sup>173</sup> <http://ru.finlitedu.org/evaluation/>.

<sup>174</sup> Опрашивалось население в возрасте 18—79 лет по телефону/лично. Минимальное число участников для каждой страны – 1 000 человек.

<sup>175</sup> [http://ru.g20russia.ru/events\\_summit/20130613/780953142.html](http://ru.g20russia.ru/events_summit/20130613/780953142.html).

зрочности, полноты раскрываемой информации, способы рассмотрения жалоб потребителей, механизмы их правовой защиты.

На конференции был представлен Доклад Роспотребнадзора «О состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере», подготовленный по итогам 2012 года и опубликованный впервые в истории Российской Федерации<sup>176</sup>. Следует отметить, что Доклад получил положительную оценку участников конференции и членов Экспертного совета Проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации». В частности, г-н Андре Лабуль – Председатель Международной сети по финансовому образованию ОЭСР и руководитель отдела ОЭСР по финансовым вопросам – подчеркнул, что Россия стала единственной страной, рассмотревшей Принципы высокого уровня защиты прав потребителей финансовых услуг с учетом сложившейся практики в стране.

В марте 2013 года Российская Федерация приняла участие в международном исследовании практик защиты прав потребителей финансовых услуг, проводимом Советом (Financial Stability Board, FSB). FSB – международная организация, созданная и осуществляющая свою деятельность на базе G20. В этой связи Роспотребнадзор через Министерство финансов Российской Федерации направил в FSB актуализированные (первое аналогичное исследование проводилось в 2011 году) ответы на Вопросник по защите прав потребителей финансовых услуг (FSB Questionnaire on Consumer Finance Protection).

Результаты этого исследования были озвучены в Докладе Совета по финансовой стабильности (FSB) на саммите лидеров G20<sup>177</sup>, состоявшемся 5 сентября 2013 года в Санкт-Петербурге<sup>178</sup>. В докладе отмечалось, что в 2008 году «Группа Двадцати» приняла на себя обязательства по фундаментальному реформированию финансовой системы и исправлению ошибок, которые привели к мировому финансовому кризису, с целью восстановления финансовой системы как безопасного и более надежного источника финансирования реального сектора экономики. Для достижения этих целей «Группа Двадцати» поручила FSB координацию разработки прочного всеобъемлющего порядка международного регулирования и надзора для новой глобальной финансовой системы<sup>179</sup>.

По состоянию на 2013 год FSB сделал вывод: «Наша работа существенно продвинулась, но пока не завершена. Для окончательного решения проблем, вызвавших кризис, крайне важным является сохранение курса на завершение реформ и их точную, последовательную и скоординированную реализацию. Добиться успеха можно лишь при условии, что реформы сопровождаются постоянной оценкой возможных уязвимостей наших финансовых систем и высокой степенью готовности к борьбе с вновь возникающими источниками угрозы».

Похожие заявления и выводы были сделаны 21 октября 2013 года в г. Санкт-Петербурге на Международном Форуме Глобального партнерства по расширению доступа к финансовым услугам (GPII) «Группы двадцати», также проведенного под эгидой российского председательства в «Группе двадцати»<sup>180</sup>.

На сессии форума GPII, посвященной повышению финансовой грамотности и эффективной защите прав потребителей, Минфин России выступил в качестве модератора мероприятия, Всемирный банк представил результаты глобального исследования Всемирного банка по защите прав потребителей финансовых услуг, Организация эко-

<sup>176</sup> [http://rosпотребнадзор.ru/deyatelnost/zpp/?ELEMENT\\_ID=725](http://rosпотребнадзор.ru/deyatelnost/zpp/?ELEMENT_ID=725).

<sup>177</sup> <http://ru.g20russia.ru/load/782800088>.

<sup>178</sup> [http://ru.g20russia.ru/events\\_summit/20130905/780953374.html](http://ru.g20russia.ru/events_summit/20130905/780953374.html).

<sup>179</sup> <http://ru.g20russia.ru/documents/>.

<sup>180</sup> [http://ru.g20russia.ru/events\\_summit/20131021/781044257.html](http://ru.g20russia.ru/events_summit/20131021/781044257.html).

номического сотрудничества и развития представила доклад об эффективных подходах к финансовой грамотности и защите прав потребителей: ключевые результаты ОЭСР. В работе форума приняли участие представители Центрального банка Российской Федерации, Роспотребнадзора и другие заинтересованные ведомства, организации и специалисты (эксперты).

### **Всемирный банк и организации, учрежденные Всемирным банком**

В июне 2012 года Всемирный банк выпустил Надлежащую практику защиты прав потребителей финансовых услуг (Good Practices for Financial Consumer Protection)<sup>181</sup>. Практика состоит из восьми положений, которые описывают каждый финансовый сектор: банковский сектор, ценные бумаги, страхование, небанковские кредитные институты, частные пенсионные системы, систему кредитных отчетов:

- 1) Институты защиты прав потребителей финансовых услуг.
- 2) Раскрытие информации и практика продаж.
- 3) Ведение и содержание счета клиента.
- 4) Защита личных данных потребителей и информации.
- 5) Механизмы разрешения споров.
- 6) Система гарантий и компенсаций.
- 7) Финансовая грамотность и полномочия потребителя.
- 8) Конкуренция.

Кроме того, этот документ содержит общие положения по защите прав потребителей финансовых услуг.

В ноябре 2013 года Группа Всемирного банка в докладе «Глобальное финансовое развитие-2014: доступность финансовых услуг» наметила Дорожную карту развития доступности финансовых услуг. Помимо прочих, результатами Доклада стали следующие выводы. Мобильный банк и другие инновационные финансовые технологии обеспечивают легкий доступ к финансовым услугам незащищенным слоям населения. Доступность финансовых услуг не означает «финансы для всех любой ценой».<sup>182</sup>

В августе 2013 года Консультативная группа по оказанию помощи беднейшим слоям населения (Consultative Group to Assist the Poorest) выпустила Техническое пособие для органов банковского надзора в целях реализации защиты прав потребителей развивающихся экономик и рынков (Implementing Consumer Protection in Emerging Markets and Developing Economies. A Technical Guide for Bank Supervisors),<sup>183</sup> а также дополнительные индикаторы предупреждения раннего кредитного риска. Были сформулированы приоритеты системы повышения финансовой доступности.

Данное руководство в большей мере раскрывает ключевые возможности по усилению защиты прав потребителей для банковских надзорных органов посредством использования существующих надзорных процедур и ресурсов, а также полномочий, например, доступности финансовых услуг и финансовой стабильности. Руководство включает в себя исследования надзорной практики в 44 странах мира.

Руководство выделяет 8 основных принципов защиты прав потребителей финансовых услуг в развивающихся экономиках:

- 1) Институциональная структура и координация.
- 2) Виды надзорных функций:
  - надзор за основанной на риске защитой прав потребителей;
  - банковский надзор за обращениями потребителей.

<sup>181</sup> [http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/Good\\_Practices\\_for\\_Financial\\_CP.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/Good_Practices_for_Financial_CP.pdf)

<sup>182</sup> <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/11/11/New-World-Bank-Group-Report-Charts-Road-Map-for-Financial-Inclusion>

<sup>183</sup> <http://www.cgap.org/sites/default/files/Technical-Guide-Implementing-Consumer-Protection-August-2013.pdf>

- 3) Планирование надзора.
- 4) Внутренняя структура надзорных органов.
- 5) Способы и процедуры надзора (содержат примеры):
  - мониторинг рынка;
  - внешнее и внутреннее тестирование.
- 6) Стандарты процедур надзора.
- 7) Типология, источники и качество информации (содержат потенциальные источники информации о надзоре за защитой прав потребителей).
- 8) Принцип обратной связи с законодательством.

Консультативная группа по оказанию помощи беднейшим слоям ведет работу по разработке режимов раскрытия информации в целях повышения доступности финансовых услуг, основной задачей которой является обеспечение прозрачности предоставляемой потребителю информации<sup>184</sup>. Под прозрачностью данных в основном понимается стоимость и прочие финансовых условия оказания подобного рода услуг.

Консультативная группа по оказанию помощи беднейшим слоям предлагает два способа повышения прозрачности посредством применения режимов раскрытия информации, т. е. законодательного регулирования, методических рекомендаций, надзора и прочих элементов политики государства в данном направлении. Первый способ подразумевает повышение финансовой грамотности потребителей для понимания и оценки им условий предоставления финансовых услуг. Второй способ предполагает повышение конкуренции на финансовом рынке для снижения цен, улучшения качества обслуживания, а также возможности выбора услуг среди множества предложений. Стоит отметить наличие положительной взаимосвязи между раскрытием информации и благоприятными ценовыми тенденциями. Тем не менее достаточные данные об эффективности подобных режимов раскрытия информации отсутствуют. Даже в развитых странах результаты их применения неоднозначны.

Консультативная группа по оказанию помощи беднейшим слоям в своих практических рекомендациях предлагает три параметра раскрытия информации:

- содержание раскрываемой информации на уровне потребителя с низким доходом: ценообразование, прочие ключевые условия, информация о правах потребителей;
- методы раскрытия информации на уровне потребителя с низким доходом: стандартизированное резюме условий оказания услуг, язык и ясность изложения, время раскрытия информации, прочие меры;
- публичное раскрытие информации (для всех заинтересованных сторон): размещение информации, материалы рекламного и маркетингового характера с учетом целевой аудитории.

Взаимодействие Российской Федерации и Всемирного банка по вопросам защиты прав потребителей началось в 2007 году, и в настоящее время регулярная работа осуществляется в основном в рамках реализации проекта Минфина России и МБРР (при участии Всемирного банка) «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации»<sup>185</sup>.

Именно Всемирный банк в своем «Диагностическом обзоре защиты прав потребителей на рынке финансовых услуг», подготовленном еще в 2009 году, рекомендовал Российской Федерации учесть положительный опыт других стран по внедрению процедур досудебного урегулирования споров (ADR) между потребителями и исполнителями финансовых услуг, в частности, института финансового омбудсмена.

<sup>184</sup> [http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Designing-Disclosure-Regimes-for-Responsible-Financial-Inclusion-Mar-2012-Russian\\_0.pdf](http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Designing-Disclosure-Regimes-for-Responsible-Financial-Inclusion-Mar-2012-Russian_0.pdf).

<sup>185</sup> Более подробно см. раздел «Финансовые услуги в сфере потребительских отношений».

В 2010 году при участии Всемирного банка были организованы визиты российской делегации в Берлин (Германия) и Лондон (Великобритания). Основной целью визитов было ознакомление с опытом работы института омбудсмена в области финансовых услуг (банковские и страховые услуги).

В Германии институт финансового омбудсмена реализован через механизм саморегулирования гражданского общества, без государственного понуждения. В рамках визита состоялось несколько рабочих встреч, в том числе, в Федеральном Союзе частных немецких банков (Bundesverband deutschen Banken e.V.), в Общем Союзе страховщиков Германии (GdV), в Бюро омбудсмена в области страхования (Versicherungsbundsmann e.V.), в Обществе защиты прав потребителей г. Берлина (Verbraucherzentrale Berlin), а также в Федеральном Министерстве питания, сельского хозяйства и защиты прав потребителей (BMELV) и в Федеральном Министерстве Юстиции (BMJ).

В Великобритании финансовый омбудсмен осуществляет свою деятельность на основании Акта о финансовых услугах и рынках 2000 года (Financial Services and Markets Act 2000), который заменил ранее действовавшее законодательство и вступил в силу 1 декабря 2001 года. В результате реализации данного законодательного акта в Великобритании в 2001 году была создана единая Служба финансового омбудсмена (Financial Ombudsman Service, FOS), заменившая частные институты Страхового омбудсмена (Insurance Ombudsman), действовавшего с 1981 года, и Банковского омбудсмена (Banking Ombudsman), учрежденного в 1986 году. В соответствии с Актом 2000 года контроль за деятельностью FOS возложен на Управление по финансовому регулированию и надзору (FSA), который осуществляет функции «мегарегулятора» на финансовом рынке.

В настоящее время Служба финансового омбудсмена (FOS) Великобритании считается крупнейшей службой такого рода в Европе (по количеству рассматриваемых дел). Так, согласно регулярно публикуемым отчетам о деятельности FOS, в 2012 году поступило 264 375 обращений и рассмотрено 222 333 дела по жалобам потребителей финансовых услуг<sup>186</sup>.

Также в рамках визита в Лондон в целях ознакомления с национальными практиками по защите прав потребителей состоялось несколько рабочих встреч с российской делегацией, в том числе, в подразделении (Горячая линия по защите прав потребителей, Consumer Direct) Управления по справедливой торговле (Office of Fair Trade, OFT), в Управлении по финансовому регулированию и надзору (Financial Services Authority, FSA) и в Британской ассоциации банкиров (British Bankers Association, BBA).

Корпоративный директор и Ведущий Омбудсмен Службы финансового омбудсмена Великобритании г-н Д. Томас со своей стороны в июне 2011 года посетил Москву и принял участие в круглом столе на тему «Внесудебное разрешение споров на финансовом рынке: финансовый омбудсмен Великобритании как пример для России», в котором приняли участие представители Минэкономразвития России, Банка России, Роспотребнадзора и Агентства по страхованию вкладов. В настоящее время Службу финансового омбудсмена Великобритании возглавляет Кэролайн Митчелл.

По итогам состоявшихся встреч и обсуждений Российская Федерация приняла принципиальное решение о необходимости введения института финансового омбудсмена как одной из процедур внесудебного урегулирования спора (ADR). Конкретная модель развития института финансового омбудсмена (саморегулирование гражданского общества, как в Германии, или законодательное регулирование, как в Великобритании) должна была быть уточнена в ходе реализации проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации».

<sup>186</sup> <http://www.financial-ombudsman.org.uk/>.



В октябре 2013 года в г. Ереване (Республика Армения) представители Российской Федерации приняли участие в международной конференции «Институт финансового омбудсмана: укрепление общественного доверия и расширение финансового посредничества – 4»<sup>187</sup>.

Конференция проводится ежегодно Примирителем финансовой системы Армении. Помимо регулярно участвующих представителей армянских банков, страховых компаний и правоохранительных органов, к работе конференции в качестве спикеров приглашаются представители сферы защиты финансовых прав потребителей из разных стран. В 2013 году порядка 140 участников конференции, в том числе из Армении, России (Роспотребнадзор, Ассоциация российских банков), Великобритании (Главный финансовый омбудсмен Великобритании Кэролайн Митчелл), Швейцарии, Ирландии, ОАЭ, Индии, Казахстана, Грузии обсудили механизмы опротестования решений, принятых омбудсменом, в судебном порядке, а также механизмы защиты прав потребителей.

Институт финансового омбудсмана Армении был создан в 2008 году согласно закону Республики Армения от 17 июня 2008 г. «О Примирителе финансовой системы». Офис Примирителя финансовой системы Армении – это структура с независимой системой правления, учредителем которой является Центральный банк Республики Армения. Примиритель финансовой системы Армении Пируз Саргсян имеет весомый авторитет среди участников финансового рынка, что стало, среди прочего, залогом создания не только эффективной системы досудебного разрешения споров, но и формирования на базе Армении международной экспертной площадки для обмена опытом в рассматриваемой сфере общественных отношений.

На конференции Роспотребнадзором была представлена информация о принципах защиты прав потребителей в России, прогрессе в национальной системе защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, а также о состоянии дел с введением института финансового омбудсмана в России. В частности, участники были проинформированы, что в России становление системы финансового омбудсмана происходит в соответствии с «английской» моделью, предполагающей законодательное регулирование деятельности финансового омбудсмана и обязательное участие финансовых организаций в процедуре досудебного урегулирования споров с потребителями. Для потребителей урегулирование спора с участием омбудсмана должно осуществляться на безвозмездной основе. Проект соответствующего федерального закона, разработанный правительством Российской Федерации, внесен в мае 2014 года в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации.

Одновременно в Российской Федерации Ассоциация российских банков (АРБ) самостоятельно реализует «германскую» модель, не предполагающую участия государства. Общественный примиритель на финансовом рынке при АРБ (финансовый омбудсмен) также рассматривает споры банков, участвующих в проекте, с потребителями на безвозмездной основе для граждан.<sup>188</sup>

В 2013 году с участием Всемирного банка в ходе реализации проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» (компонент «Институциональное укрепление Роспотребнадзора в области защиты прав потребителей на рынке финансовых услуг») состоялись ознакомительные поездки делегации Роспотребнадзора за рубеж в целях изучения, анализа и перенятия опыта защиты прав потребителей в сфере финансовых услуг других стран (таблица). В декабре 2013 года в Москве состоялась рабочая встреча

<sup>187</sup> [http://www.fsm.am/newitem3\\_7](http://www.fsm.am/newitem3_7).

<sup>188</sup> <http://arb.ru/b2c/abuse/>.

российской делегации с представителями CGAP – Консультативной группой Всемирного банка по вопросам финансовой доступности.

Таблица 7.4

**Программы встреч в рамках ознакомительных поездок делегации Роспотребнадзора за рубеж в 2013 году**

Страна	Сроки, 2013 г.	Организации, с которыми прошли встречи
Англия 	февраль-март	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Всемирная ассоциация потребителей (Consumers International),</li> <li>• Управление по финансовому регулированию и надзору (FSA) и Совет потребителей при FSA (Consumer Panel),</li> <li>• Антимонопольное управление Великобритании (OFT),</li> <li>• Комиссия по конкуренции (Competition Commission),</li> <li>• Управление деловой этики в финансовом секторе (Financial Conduct Authority),</li> <li>• Служба финансового омбудсмена Великобритании,</li> <li>• Ассоциация защиты прав потребителей WHICH,</li> <li>• Бюро по консультированию общественности (Citizens Advice),</li> <li>• Служба по финансовому консультированию (Money Advice Service),</li> <li>• Ассоциация потребителей Великобритании,</li> <li>• Университет Кента (факультет права)</li> </ul>
Бельгия 	апрель	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Управление финансовых услуг и рынков Бельгии (FSMA),</li> <li>• Генеральный директорат по вопросам внутреннего рынка и услуг Европейской Комиссии,</li> <li>• Сеть потребительских центров Евросоюза (ECC-Net),</li> <li>• Потребительская организация Test-Achats («Тестовые закупки»),</li> <li>• Омбудсмен Бельгии по финансовым вопросам,</li> <li>• Европейская потребительская организация (BEUC)</li> </ul>
Польша 	май	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Управление по защите конкуренции и потребителей (UOKIK),</li> <li>• Комиссия по финансовому надзору (Komisja Nadzoru Finansowego),</li> <li>• Центр социальных коммуникаций,</li> <li>• Омбудсмен по защите прав потребителей,</li> <li>• Омбудсмен по страховым вопросам,</li> <li>• Омбудсмен по банковским спорам,</li> <li>• Польская Федерация потребителей (Federacja Konsumentow).</li> </ul>
Бразилия 	июнь	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Государственное агентство по правовой защите потребителей (NUDECON, Центр по защите потребителей, офис штата Рио-де-Жанейро),</li> <li>• Бразильская ассоциация по защите потребителей (PRO TESTE Associação Brasileira de Defesa do Consumidor),</li> <li>• PROCON (ПРОКОН, фонд Программы поддержки и защиты прав потребителей),</li> <li>• SENACON (Национальный секретариат по делам потребителей),</li> <li>• Национальная ассоциация прокуроров по защите прав потребителей,</li> <li>• Институт политики и защиты прав потребителей (BRASILCON),</li> <li>• Национальный форум гражданских обществ по защите прав потребителей (FNECDC),</li> <li>• Государственная адвокатура (институт Народного защитника),</li> <li>• Управление финансового образования Центрального банка Бразилии</li> </ul>

Контакты Роспотребнадзора с международными и национальными ведомствами и организациями по защите прав потребителей, возникающие, среди прочего, при по-

средничестве Всемирного банка, продолжают развиваться самостоятельно заинтересованными участниками, а также на других экспертных площадках. Так, контакты по вопросам защиты прав потребителей Роспотребнадзора и Национального секретариата по делам Потребителей (Senacon) при Министерстве Юстиции Бразилии были продолжены в 2013 году в ходе рабочих встреч в Комитете ОЭСР по политике в сфере потребления (ССР).

В этой связи важно отметить то, что участие России в международных мероприятиях и организациях по защите прав потребителей является одной из тем, которые приоритетно интересуют Секретариат ОЭСР в рамках процесса вступления России в данную организацию.

### **Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)**

Роспотребнадзор как представитель Российской Федерации регулярно участвует в переговорном процессе, связанном с присоединением Российской Федерации к Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)<sup>189</sup>.

Принципиальной целью ОЭСР<sup>190</sup> является содействие национальным политическим курсам, которые направлены на устойчивый экономический рост и занятость, повышение уровня жизни и либерализацию рынка. Под «устойчивым экономическим ростом» в рамках ОЭСР подразумевается рост, сбалансированный по экономическим, социальным и экологическим аспектам. В настоящее время Генеральным секретарем ОЭСР является мексиканец Анхель Гурриа.

Представители стран-членов ОЭСР встречаются между собой и обмениваются информацией в рамках соответствующих профильных комитетов. Эти комитеты, в работе которых принимают участие представители национальных правительств или соответствующих постоянных миссий стран-членов.

Комитет ОЭСР по потребительской политике (ССР) проводит свои заседания, организует семинары и рабочие группы для выработки новых идей и оценки прогресса, достигнутого в сфере защиты потребителей. В заседаниях и рабочих группах принимают участие специалисты и эксперты национальных правительств или организаций, отвечающих за защиту прав потребителей в своих странах.

На сегодняшний день одними из главных вопросов Комитета по потребительской политике являются электронная коммерция, трансграничное мошенничество и безопасность продукции.

В области вопросов электронной коммерции в рамках деятельности Комитета ОЭСР по потребительской политике особое внимание уделяется мобильным платежам, цифровым товарам и услугам, защите и использованию персональных данных, не соответствующим действительности или вводящим в заблуждение отзывам о товаре/услуге, а также отзывам с заинтересованностью, размещенным в соцсетях или твиттере, информации о товаре/услуге, его стоимости характеристикам, не соответствующим действительности или возможным скрытым платежам/стоимости как на сайте компании, предоставляющей услугу, так и на специализированных сайтах по сравнению цены товара/услуги, характеристик товара/услуги.

В рамках этих вопросов разрабатывается ряд рекомендаций ОЭСР: по мобильным платежам, по цифровому контенту, персональным данным, а также директивы для активной электронной коммерции. Кроме того, проводятся обзоры рекомендаций по электронной коммерции с целью их обновления.

В области трансграничного мошенничества действуют рекомендации ОЭСР по трансграничному мошенничеству. В рамках работы Комитета рассматриваются вопро-

---

<sup>189</sup> [http://oecdru.org/oecd\\_rf.html](http://oecdru.org/oecd_rf.html).

<sup>190</sup> <http://www.oecd.org/>.

сы взыскания убытков и иная защита потребителей при трансграничных сделках, электронных платежах, вопросы спама и иных рассылок по электронной почте, а также объявлений в сети Интернет. Государства-участники подписывают соглашения о сотрудничестве и обмене информацией в вопросах трансграничного мошенничества. Службы по защите прав потребителей совместно с другими государственными и/или некоммерческими правозащитными организациями в разных странах занимаются информативной деятельностью по просвещению потребителей в вопросах трансграничного мошенничества, проводят акции в сети «Интернет» и по телевидению, создают информационные порталы (например <http://www.lookstoogoodtobetrue.com/>) либо публикуют информацию на своих сайтах, принимают жалобы, связанные с трансграничным мошенничеством. В странах ЕС активно обсуждается вопрос мошенничества с уплатой НДС при трансграничных сделках и связанные с этим потери экономики. Кроме того, был выпущен отчет о трансграничном мошенничестве в электронной коммерции. В то же время службами, занимающимися расследованием трансграничных преступлений в сфере защиты прав потребителя, являются полиция и иные правоохранительные органы. Например, на уровне ЕС Европейский центр киберпреступлений (начал свою деятельность с января 2013 года) является платформой для взаимодействия с национальными правоохранительными органами по киберпреступлениям (Cybercrime activities).

Для улучшения взаимодействия между странами в сфере борьбы с трансграничным мошенничеством в Комитете по потребительской политике создан перечень национальных контактных центров для сотрудничества по вопросам обманных или вводящих в заблуждение практик в бизнесе.

Также стоит отметить, что ОЭСР сотрудничает с международной организацией ICPEN – Международная сеть по защите прав потребителей и правоисполнению, являющейся международной ассоциацией государственных органов в области защиты прав потребителей. Данная организация создана для улучшения сотрудничества в сфере обмена информацией по трансграничной коммерческой деятельности, оказывающей влияние на потребителя, а также международного взаимодействия между службами по защите потребителей в сфере правопринуждения. На сегодняшний день членами данной организации являются 49 стран. В настоящее время и до июля 2014 года в ICPEN председательствует Панама.

Комитет ОЭСР по потребительской политике неоднократно выражал заинтересованность в участии Российской Федерации (в лице Роспотребнадзора) в деятельности ICPEN для координации работы, обмена опытом и информацией в сфере защиты прав потребителей.

Роспотребнадзор участвует в работе по присоединению Российской Федерации к ОЭСР по нескольким направлениям, включая вопросы Комитета ОЭСР по потребительской политике.

В 2009 году Роспотребнадзор подготовил предложения в проект Начального меморандума о позиции Российской Федерации в отношении нормативных правовых актов ОЭСР. В ходе данной работы были проанализированы документы ОЭСР, касающиеся политики в сфере потребления. В Начальном меморандуме отмечается, что содержание рекомендаций ОЭСР по защите прав потребителей в целом соответствует требованиям, установленным законодательством Российской Федерации, в связи с чем Россия может без каких-либо оговорок принять рекомендации ОЭСР в данной сфере.

В ноябре 2010 года на 80-й сессии Комитета ОЭСР по потребительской политике (ССР) был заслушан доклад «Обзор политики Российской Федерации в области защиты прав потребителей», подготовленный и представленный Роспотребнадзором, о национальной системе защиты прав потребителей, её законодательных и организационно-правовых аспектах, перспективах и основных направлениях развития, также о текущем состоянии потребительской политики Российской Федерации.

В 2011 году Роспотребнадзор подготовил предложения по содержанию ответов на вопросы Комитета ОЭСР по потребительской политике относительно российской системы защиты прав потребителей финансовых услуг и в октябре 2012 г. на 84-й сессии Комитета ОЭСР по потребительской политике выступил с докладом «Защита прав потребителей в Российской Федерации».

В 2013 году представители Роспотребнадзора в составе российской делегации приняли участие в работе 85-й (апрель 2013 года) и 86-й (ноябрь 2013 года) сессий Комитета ОЭСР по потребительской политике, в ходе которых выступили с короткими докладами о текущей ситуации с защитой прав потребителей в Российской Федерации, ответили на вопросы делегатов Комитета и обсудили вопросы в рамках повестки дня.

Главным итогом в этой связи можно признать выход России (российской делегации) на рабочий уровень взаимодействия с Комитетом ОЭСР по потребительской политике, что представляется крайне важным в разрезе влияния ОЭСР на формирование мировых тенденций в области защиты прав потребителей и степени участия данной международной организации в разработке важнейших документов по защите прав потребителей. В частности, именно через ОЭСР Российская Федерация имеет возможность участвовать в актуализации Руководящих принципов ООН для защиты интересов потребителей.

### Деятельность ООН по защите прав потребителей

В 1985 году Генеральной Ассамблеей ООН<sup>191</sup> (General Assembly of the United Nations) были одобрены Руководящие принципы для защиты интересов потребителей<sup>192</sup> (United Nations Guidelines on Consumer Protection), включающие в себя физическую безопасность; содействие соблюдению экономических интересов потребителей и их защиту; нормы безопасности и качества потребительских товаров и услуг; систему распределения основных потребительских товаров и услуг; меры, позволяющие удовлетворять претензии потребителей; программы просвещения и информирования; поощрение устойчивого потребления.

В 2013 году руководящие принципы подверглись пересмотру<sup>193</sup>. Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД)<sup>194</sup> (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) выпустила Доклад об осуществлении руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей (1985—2013 годы) (Implementation report on the United Nations Guidelines on Consumer Protection /1985—2013/)<sup>195</sup>.

Доклад освещает вопросы гармонизации руководящих принципов и действующего законодательства стран-членов ООН, а также деятельность международных организаций в данном отношении. В рамках каждого предложенного раздела раскрываются основные направления реализации руководящих принципов.

Согласно документу, руководящие принципы предлагается дополнить двумя новыми разделами, обсуждение которых проходило во время первой встречи Специальной комиссии по защите прав потребителей в июле 2012 года. Разделы касаются электронной торговли и финансовых услуг<sup>196</sup>.

<sup>191</sup> <http://www.un.org/ru/>.

<sup>192</sup> Далее также – руководящие принципы, [http://www.un.org/esa/sustdev/publications/consumption\\_ru.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/publications/consumption_ru.pdf).

<sup>193</sup> [http://rosпотребнадзор.ru/deyatelnost/zpp/?ELEMENT\\_ID=708](http://rosпотребнадзор.ru/deyatelnost/zpp/?ELEMENT_ID=708).

<sup>194</sup> <http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>.

<sup>195</sup> [http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd23\\_ru.pdf](http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd23_ru.pdf).

<sup>196</sup> Проблематика ставится шире – предлагается расширить действие руководящих принципов на объекты интеллектуальной собственности, наиболее часто приобретаемые потребителями через «Интернет», в том числе программы, игры, книги в электронном формате и т. д., а также на связанные с такими объектами услуги, в частности, на обслуживание сетевых игр в активном режиме (online).

Общей чертой защиты прав потребителей в части электронной торговли является неотъемлемое право возврата купленного товара/расторжения сделки. В свою очередь органы по защите прав потребителей проводят образовательные программы, социологические опросы, исследования и проверки в данном направлении.

Большинство стран регулируют защиту прав потребителей финансовых услуг посредством общих законов о защите прав потребителей или специальных законов. Некоторые вносят изменения в уже существующие потребительские законы в части финансовых услуг. Растет число законов, регулирующих данную область и подробно регламентирующих права и обязанности продавца и покупателя.

Отзывы, полученные по результатам обсуждений новых разделов принципов, отражают необходимость создания международных стандартов и усиления международного сотрудничества.

Помимо ЮНКТАД, предложения по дополнению и пересмотру руководящих принципов были разработаны Всемирной организацией потребителей<sup>197</sup> (Consumers International, CI). Всемирная организация потребителей предлагает сосредоточить внимание на проблемах доступа, конкуренции и стабильности защиты прав потребителей, уделяя должное внимание вопросам универсального обслуживания (например, трансграничным денежным переводам), обеспечению сохранности вкладов, политике в области конкуренции финансовых услуг с учетом государственной помощи, а также облегчению перехода потребителей из одного финансового учреждения в другое<sup>198</sup>.

Всемирная организация потребителей разработала 8 следующих принципов защиты прав потребителей финансовых услуг<sup>199</sup>:

- 1) Всеобщий доступ к основным финансовым услугам.
- 2) Полное раскрытие информации и режим ее предоставления.
- 3) Прозрачные условия договоров, системы расходов и практик.
- 4) Обязательное наличие органов по защите прав потребителей финансовых услуг.
- 5) Эффективные механизмы разрешения споров и возмещения вреда.
- 6) Обеспечение конкуренции на рынке финансовых услуг.
- 7) Обеспечение стабильности и надежности защиты вкладов и инвестиций потребителей.

8) Новая международная организация по поддержке защиты прав потребителей финансовых услуг (FinCoNet).

Данные принципы носят всеобъемлющий характер и могут быть успешно применены во всех странах мира, в том числе и в Российской Федерации.

В 2013 году в результате совместной работы ЮНКТАД и ОЭСР по пересмотру Руководящих принципов было принято решение о подготовке новой редакции данного документа, принятие которого предполагается в 2016 году.

### **Европейский Союз**

В рамках проходившей 22 марта 2013 года в г. Москве встречи Правительство Российской Федерации – Европейская Комиссия Руководитель Роспотребнадзора Г. Г. Онищенко и Еврокомиссар по здравоохранению и защите потребителей Т. Борч подписали Административный Меморандум о взаимопонимании между Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Генеральным директором по здравоохранению и защите потребителей Европейской

<sup>197</sup> <http://www.consumersinternational.org/>.

<sup>198</sup> [http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd23\\_ru.pdf](http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd23_ru.pdf).

<sup>199</sup> [http://unctad.org/meetings/en/Contribution/IGE2013\\_UNGCP\\_CI\\_en.pdf](http://unctad.org/meetings/en/Contribution/IGE2013_UNGCP_CI_en.pdf).

Комиссии<sup>200</sup>, устанавливающий принципы, цели и структуру диалога в сфере защиты прав потребителей.

Подписание вышеуказанного документа свидетельствует о растущей значимости взаимодействия между Россией и Евросоюзом по вопросам эффективного решения проблем, связанных с обеспечением защиты прав и интересов российских и европейских потребителей.

Установление регулярного структурированного диалога между сторонами по вопросам политики и законодательства в сфере защиты прав потребителей знаменует собой новый этап развития взаимоотношений между Российской Федерацией и Европейским Союзом. Диалог, основанный на принципах равноправия, взаимности и открытости, призван способствовать развитию общих подходов для обеспечения высокого уровня защиты прав потребителей, усилить взаимодействие по обеспечению исполнения обязательств в сфере безопасности товаров, работ и услуг, а также содействовать обмену информацией и опытом по вопросам обеспечения экономических интересов потребителей в России и ЕС.

Сотрудничество Роспотребнадзора с Еврокомиссией в рамках подписанного меморандума поможет повысить эффективность мер по предотвращению попадания на рынок опасной для здоровья продукции. Отдельное внимание будет уделяться борьбе с обманом потребителей.

Противодействие допуску на рынок некачественной или вводящей в заблуждение потребителя продукции особенно актуально в свете событий последних лет, когда в Европе фиксировались вспышки болезней пищевого происхождения, приводившие к человеческим жертвам, а также наблюдались широкомасштабные фальсификации, включая недавний инцидент в странах ЕС с попаданием конины в продукцию, промаркированную как произведенная из говядины.

Одним из важных направлений сотрудничества в защите интересов потребителей также является гармонизация требований России и ЕС к безопасности пищевой продукции. Такая работа уже ведется Роспотребнадзором. В том числе, в течение 2009—2012 годов были гармонизированы с европейскими более 500 нормативов по содержанию в продовольственном сырье и пищевых продуктах остаточных количеств пестицидов, 107 показателей содержания антибиотиков в продуктах животного происхождения, показатели содержания нитратов и других веществ. Сотрудничество Роспотребнадзора с Еврокомиссией в данной сфере позволяет совместно в рамках международных переговоров отстаивать единое мнение против использования гормона роста рактопамина при производстве животноводческой продукции, широкое применение которого продвигается рядом стран – крупных производителей мяса. Единая позиция России и ЕС в данном вопросе связана с недостаточностью научно обоснованных данных о безопасности применения данного вещества в качестве стимулятора роста продуктивных животных.

В конечном итоге сотрудничество России и ЕС в сфере защиты прав и интересов потребителей призвано снизить риски попадания на рынок опасной и некачественной продукции и тем самым предотвратить возможный ущерб здоровью населения. Снижение рисков для конечного потребителя внесёт ощутимый вклад в обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Так, в период с 25 по 26 сентября 2013 года в г. Брюсселе (Бельгия) в Генеральном Директорате по здравоохранению, защите потребителей Европейской Комиссии (DG SANCO) состоялся образовательный семинар, посвященный ознакомлению с европейским законодательством в области защиты прав потребителей.

---

<sup>200</sup> [http://rosпотребнадзор.ru/deyatelnost/international/?ELEMENT\\_ID=646](http://rosпотребнадзор.ru/deyatelnost/international/?ELEMENT_ID=646).

Данный семинар был организован в соответствии с Планом приоритетных мероприятий на 2013 год в рамках диалога по защите прав потребителей между Роспотребнадзором и DG SANCO, который явился продолжением подписанного в марте 2013 года Меморандума о взаимопонимании между двумя ведомствами.

В соответствии с предварительной повесткой мероприятия 25 сентября 2013 года делегацией Роспотребнадзора был представлен доклад о национальной системе защиты прав потребителей с освещением вопросов ее функционирования, полномочий участников и организационно-правовых аспектов, перспективах и направлениях развития.

В ходе презентации была представлена информация об изменениях в законодательстве, регулирующем отношения в области защиты прав потребителей, произошедших за 2012—2013 гг., а также о функциях Роспотребнадзора, на который возложены обязательства по государственному надзору в области защиты прав потребителей, нормативно-правовому регулированию, выработке и реализации государственной политики в сфере защиты прав потребителей.

Отдельным блоком были рассмотрены вопросы, связанные с установлением требований по безопасности продукции в условиях развития интеграционных процессов, происходящих в Европейском союзе и территории Таможенного союза.

Роспотребнадзором был представлен доклад по законодательным и правоприменительным основам по безопасности продукции в Российской Федерации, при этом особое внимание было уделено перспективам развития Роспотребнадзором функций по реализации системы информирования о качестве и безопасности используемой продукции. В этой связи представители DG SANCO продемонстрировали возможности использования системы RAPEX, связанные с системой отзыва продукции.

Более предметно вопросы установления требований к безопасности продукции были рассмотрены во второй день семинара, когда состоялась презентация доклада на тему обеспечения безопасности парфюмерно-косметической продукции. Каждая из сторон в ходе дискуссии показала глубокое знание нормативно-правовых актов, устанавливающих требования к данной продукции, и обозначила ряд проблем, имеющих в реализации и применении данных актов на территории ЕС и Таможенного союза.

Сторонами были отмечены существующие трудности, связанные с выработкой системы оценки рисков, проблемы оценки продукции в части подтверждения эффективности и соответствия заявленным свойствам продукции. В частности, особо отмечался факт наличия продукции, обладающей терапевтическим эффектом и не причисляющейся к косметической. Подобную продукцию необходимо регистрировать в качестве смежной.

Также были обсуждены вопросы необходимости совместной разработки альтернативных методов исследований, необходимых для подтверждения заявленной производителем эффективности продукта.

С европейской стороны были высказаны пожелания ознакомиться с уже разработанными материалами по данной проблематике и принять участие в рабочей группе Комитета по безопасности продукции ОЭСР.

По итогам семинара было принято решение о продолжении сотрудничества и определена модель формирования повестки дня, которая будет осуществляться путем обмена в рабочем порядке списками наиболее актуальных тем и вопросов, из числа которых (при их совпадении) и будет определяться перечень основных вопросов для обсуждения на 2014 год.

Прошедшее мероприятие показало необходимость выстраивания всеобъемлющего и многокомпонентного сотрудничества на уровне двух ведомств. Считаю подход Роспотребнадзора конструктивным и позволяющим на рабочем уровне обсуждать наиболее актуальные проблемы двустороннего сотрудничества России и ЕС в области со-



блюдения прав потребителей. Полагаем целесообразным продолжить взаимодействие по данной тематике.

Кроме того, регулярное взаимодействие ЕС и Роспотребнадзора по вопросам защиты прав потребителей осуществляется в рамках работы Комитета ОЭСР по потребительской политике.

### Союз независимых государств (СНГ)

Роспотребнадзором продолжается работа по развитию международного сотрудничества в сфере защиты прав потребителей, в том числе в рамках органа отраслевого сотрудничества – Консультативного совета по защите прав потребителей государств – участников СНГ<sup>201</sup>, председательство в котором третий год подряд осуществляет Россия.

В г. Астане (Республика Казахстан) 6 июня 2013 года состоялось 4-е заседание Совета под председательством Руководителя Роспотребнадзора Г. Г. Онищенко. На заседании присутствовали члены Совета – представители государственных уполномоченных органов и общественных потребительских организаций 8 стран СНГ – Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Украины.

Кроме того, в качестве наблюдателей в заседании приняли участие представители государственных органов и общественных организаций Грузии.

Участниками заседания были заслушаны итоги исполнения ранее принятых решений Совета, обсуждены наиболее значимые события в области защиты прав потребителей, произошедшие в государствах – участниках СНГ в период между заседаниями Совета, состояние дел в государствах – участниках СНГ по организации взаимодействия государственных и общественных структур в деле защиты прав потребителей.

В рамках обсуждения вопроса о совершенствовании правовых механизмов защиты прав потребителей финансовых услуг в контексте стратегических задач развития финансовых рынков в государствах – участниках СНГ был заслушан доклад финансового примирителя Республики Армения П. Саркисяна о практическом опыте внедрения на государственном уровне института финансового омбудсмена.

В процессе обсуждения перспектив участия Совета в мероприятиях, проводимых в СНГ в рамках года экологической культуры и охраны окружающей среды, принят ряд решений, направленных на объединение усилий членов Совета в части обеспечения безопасности качества пищевой продукции, в том числе за счет расширения сотрудничества Совета с иными международными организациями, в частности, с Комиссией «Кодекс Алиментариус».

В качестве одного из итогов работы Совета можно отметить подготовку на основании информации, представленной членами Совета, обзора «Актуальные вопросы защиты прав потребителей в государствах – участниках СНГ»<sup>202</sup>.

В г. Киеве (Украина) 17 октября 2013 года в ходе очередного 5-го заседания Совета был обсужден опыт реализации Проекта Минфина России и Роспотребнадзора «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации».

Внимание участников заседания было акцентировано на объективной значимости создания действенных механизмов по защите прав потребителей финансовых услуг при одновременном повышении уровня их правовой просвещенности, что определяет необходимость организации комплексного, системного подхода к совершенствованию существующих форм и методов защиты соответствующих прав потребителей как, безусловно, социально-ответственной и значимой функции любого правового государства.

<sup>201</sup> Далее также – Совет.

<sup>202</sup> [http://rospotrebnadzor.ru/deyatelnost/zpp/sng/normativ/?ELEMENT\\_ID=881](http://rospotrebnadzor.ru/deyatelnost/zpp/sng/normativ/?ELEMENT_ID=881).

Также состоялся обмен информацией:

- о наиболее значимых событиях в области защиты прав потребителей, происшедших в государствах – участниках СНГ в период между заседаниями Совета;
- о социально-экономическом положении государств – участников СНГ в первом полугодии 2013 года;
- о перспективах сотрудничества Совета с Комиссией «Кодекс Алиментариус» по обеспечению безопасности качества пищевой продукции, находящейся в обороте на продовольственных рынках государств – участников СНГ;
- о сотрудничестве стран СНГ по реализации мероприятий, направленных на снижение потребления продукции, опасной для потребителя (табак).

Информация о деятельности Консультативного совета по защите прав потребителей государств – участников СНГ регулярно публикуется на сайте Роспотребнадзора<sup>203</sup>.

### **Развитие деятельности Евразийского экономического сообщества**

Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) – международная экономическая организация, целью которой является реализация эффективного продвижения процесса формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства (ЕврАзЭС учреждено 10 октября 2001 года). На сегодняшний день членами ЕврАзЭС являются 5 стран: Россия, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан. Статус наблюдателя имеют Украина и Молдова (с 2002 года), Армения (с 2003 года), а также Межгосударственный авиационный комитет и Евразийский банк развития.

В 2003 году Евразийское экономическое сообщество получило статус наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН. Кроме того, ЕврАзЭС получило статус наблюдателя в ЮНКТАД на 57-й Исполнительной сессии Совета по торговле и развитию ЮНКТАД.

«Статус наблюдателя позволит представителям ЕЭК принимать участие в дискуссиях на Конференции, в Совете и рабочих органах ЮНКТАД, получать доступ к информационным материалам ЮНКТАД, а также налаживать связи с другими межправительственными организациями»<sup>204</sup>.

В рамках деятельности по защите прав потребителей ЕврАзЭС разработало типовые проекты закона о защите прав потребителей<sup>205</sup>, а также закона о защите вкладов физических лиц в кредитно-денежных организациях<sup>206</sup>.

В середине 2013 года на очередном заседании Коллегии ЕврАзЭС был одобрен проект Соглашения о требованиях к осуществлению деятельности на финансовых рынках государств – участников Единого экономического пространства<sup>207</sup>. Оно предусматривает согласование единых требований по защите прав и интересов потребителей финансовых услуг участниками Единого экономического пространства, а также требований по гармонизации норм законодательства государств – участников в части использования единой терминологии и вопросов краткосрочной перспективы по защите прав и интересов потребителей финансовых услуг к 31 декабря 2015 года. К 2015 году должна быть рассмотрена возможность учреждения и деятельности наднационального органа по регулированию финансового рынка всех сторон соглашения. К концу 2019

<sup>203</sup> <http://rospotrebnadzor.ru/deyatelnost/zpp/sng/>.

<sup>204</sup> [http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/01-07-2013\\_1.aspx](http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/01-07-2013_1.aspx).

<sup>205</sup> Приложение к постановлению МПА ЕврАзЭС от 26.05.06 № 7-12 Типовой проект законодательного акта «О защите прав потребителей».

<sup>206</sup> Приложение к постановлению совместного заседания постоянных комиссий МПА ЕврАзЭС от 13.04.05 № 14 Типовой проект законодательного акта «О защите вкладов физических лиц в кредитно-финансовых организациях».

<sup>207</sup> <http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/EECDocs/635060504744689910.pdf>.

года будут завершены все процессы гармонизации национальных законодательств в области финансовых услуг.

В 2013 году было одобрено Соглашение об обмене информацией, в том числе конфиденциальной, государствами-участниками Соглашения о создании условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала от 9 декабря 2010 года, направленное на обеспечение защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг и инвесторов<sup>208</sup>. Оно предусматривает проведение взаимных консультаций по развитию систем защиты прав и интересов потребителей финансовых услуг, а также инвесторов, включая вопросы гарантирования вкладов и страховых выплат. Кроме того, подобные консультации будут осуществляться в отношении содействия повышению финансовой грамотности населения государств-участников, а также организации и совершенствования института финансового омбудсмена. Следует отметить, что Соглашение содержит ряд вопросов по организации семинаров, квалификационных курсов, рабочих встреч с целью улучшения технических навыков и повышения квалификации работников уполномоченных органов.

Следует отметить, что суд ЕврАзЭС обладает функциями по разрешению споров по защите прав потребителей в рамках Таможенного союза.

В рамках взаимодействия с Группой двадцати к саммиту 2013 года министры финансов и руководители центральных банков государств – членов Таможенного союза и Единого экономического пространства подготовили совместное заявление, в котором отметили значимость системного подхода к проблеме повышения доступности финансовых услуг, учитывая интересы различных групп населения. Они посчитали необходимым обеспечить максимальную сбалансированность расширения доступа к финансовым услугам и задач совершенствования их качества и защиты прав потребителей финансовых услуг, повышение финансовой грамотности населения. В тексте заявления особо была поддержана разработка программ финансового образования для населения, начиная со школьного возраста.

Еще одним важным направлением явилось усиление мер по предотвращению недобросовестного поведения финансовых организаций, особенно в сфере потребительского кредитования, содействию более эффективному раскрытию информации о финансовых услугах и развитию внесудебных механизмов урегулирования споров потребителей с финансовыми институтами. Такой подход, по мнению министров финансов и руководителей центральных банков, позволит в будущем повысить доверие граждан к финансовому сектору и будет способствовать укреплению финансовой и экономической стабильности, сокращению бедности, улучшению благосостояния населения, а также усилению экономической активности.

В 2013 году Российская Федерация в лице Роспотребнадзора в рамках работы с Евразийской экономической комиссией по доработке проекта договора о Евразийском экономическом союзе (ЕЭС) предложила дополнить его разделом «Защита прав потребителей государств – членов Союза» (проект прилагается) и разработать приложение «Протокол о согласованной политике в сфере защиты прав потребителей» (проект прилагается). Предложение было принято без возражений со стороны других участников данного международного проекта.

Принимая во внимание деятельность международных организаций в сфере защиты прав потребителей услуг, Роспотребнадзор имеет благоприятные перспективы по сотрудничеству, обмену опытом и активно участвует во внедрении международных принципов и рекомендаций для повышения качества защиты прав потребителей в Российской Федерации, их доступности, а также для усиления грамотного и ответственного поведения различных групп населения на потребительском рынке.

<sup>208</sup> [http://www.eurasiancommission.org/ru/docs/projects/21-05-2013/Documents/21052013\\_pr\\_6\\_1.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/docs/projects/21-05-2013/Documents/21052013_pr_6_1.pdf).

## Выводы и предложения

Итоги 2013 года свидетельствуют о том, что надлежащий и, в общем и целом, неснижаемый уровень защиты потребительских прав граждан, осуществляемой в досудебном, административном и судебном порядке, обеспечивался и был достигнут, в том числе, за счет системной реализации Роспотребнадзором государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей. Однако дальнейшее повышение эффективности и результативности этой работы во многом зависит от своевременности и общей содержательной направленности совершенствования законодательства в данной сфере.

В этой связи Роспотребнадзором констатируется тот факт, что в настоящее время остаётся нерешенным целый ряд вопросов, поставленных ранее в государственном докладе «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году».

Так, сдерживающим фактором развития практики принятия на уровне субъектов Российской Федерации региональных целевых программ по защите прав потребителей следует считать отсутствие законодательно закрепленных правовых основ для их разработки, что не позволяет обеспечивать системное и последовательное участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественных объединений потребителей в реализации государственной политики в области защиты прав потребителей.

Остаются нерешенными проблемы, обозначенные в государственном докладе «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году», в числе которых отсутствие законодательного закрепления правовых оснований разработки региональных программ по защите прав потребителей, обеспечивающих системное и последовательное участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в реализации государственной политики в области защиты прав потребителей.

В целях решения данной задачи требуется внесение изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые позволят обеспечить должную гармонизацию данного закона с положениями статьи 44 Закона «О защите прав потребителей» (о том, что к вопросам местного значения относится «защита прав потребителей в соответствии с федеральным законом»)<sup>209</sup>, а также в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (о том, что проекты разрабатываемых программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации включают в себя, в том числе, вопросы защиты прав потребителей).

В основном законодательном акте, регулирующем порядок осуществления надзорной деятельности (Законе № 294-ФЗ), не разрешена до настоящего времени проблема «внезапности» проведения проверок, которая существенно минимизирует число выявляемых нарушений на потребительском рынке. Кроме этого, в рамках административных процедур, установленных Законом № 294-ФЗ и КоАП РФ, не обеспечена возможность проведения «контрольной закупки», что препятствует выявлению и фиксации фактов продажи продукции с нарушениями требований, предъявляемых к порядку реализации товаров (продажа алкогольной и табачной продукции несовершеннолетним, обсчет покупателя и пр.).

В условиях меняющихся приоритетов в осуществлении государственного контроля (надзора), обусловленных динамичным процессом разработки и вступления в си-

<sup>209</sup> См. проект федерального закона № 468914-6 «О внесении изменений в статью 44 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

лу все новых технических регламентов, и необходимости организации эффективного надзора за обращением на российском рынке потребительской продукции по-прежнему требуется соответствующая гармонизация норм Закона № 294-ФЗ с положениями о государственном контроле (надзоре) за соблюдением требований технических регламентов главы 6 Федерального закона «О техническом регулировании» в части, касающейся процедурных аспектов организации и проведения проверок в отношении продукции (товаров) как объектов технического регулирования.

Существующий подход в правовом регулировании осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов, подразумевающий следование принципам Закона № 294-ФЗ, не может гарантировать, что продукция, находящаяся в обращении, полностью соответствует требованиям технических регламентов и не угрожает здоровью и безопасности потребителей, а также общественным интересам, которые заявлены в качестве целей принятия технических регламентов.

В этой связи необходимо законодательное определение единых прозрачных и детальных процедур и правил по надзору за «рынком» при осуществлении государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов, которые будут применяться в отношении всей продукции на основе одновременного снижения административного бремени и усиления защиты потребителей, что должно являться, среди прочего, важнейшим фактором стимулирования добросовестной конкуренции на потребительском рынке.

На начальном этапе формирования правоприменительной практики законодательства о техническом регулировании и, в частности, технических регламентов Таможенного союза отмечается отсутствие единообразного подхода к регулированию вопросов, связанных с маркировкой продукции в части используемого языка и способов ее доведения.

Особо острой является проблема нормирования шрифта при предоставлении обязательных данных на маркировке пищевой продукции в соответствии с ТР ТС 022/2011. Для разрешения целого ряда вопросов, а также в целях выработки единых подходов в оценке маркировки целесообразно организовать разработку соответствующего стандарта (международного стандарта), содержащего правила и методы исследований (испытаний) и измерений, а также требования к терминологии, маркировке и правилам их нанесения, в соответствии с которым будет обеспечиваться соблюдение этих требований, как это предусмотрено главой 3 Закона «О техническом регулировании», в том числе с учетом уже имеющегося опыта в соответствующем нормировании (Общий стандарт для маркировки расфасованных пищевых продуктов международного Кодекса Алиментариус (CODEX STAN 1-1985) и Регламент Европейского парламента и Совета от 25 октября 2011 года № 1169/2011).

Кроме этого, на основе анализа правоприменительной практики Закона № 171-ФЗ и Закона № 15-ФЗ необходимо внести в них соответствующие изменения, которые будут способствовать единообразному и непротиворечивому применению соответствующего законодательства.

В случае введения нормативного определения требований к стационарным торговым объектам и складским помещениям, указанным в абзацах 1—3 пункта 6 статьи 16 Закона № 171-ФЗ (которые должны быть установлены федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации), а также установления запрета на розничную продажу алкогольной продукции с содержанием этилового спирта не более 16,5 % объема готовой продукции вне стационарных торговых объектов (пункт 2 статьи 16 Закона № 171-ФЗ) появятся дополнительные ограничительные меры, касающиеся розничной продажи алкогольной продукции, в том числе при оказании услуг общественного питания.

Ряд новаций, необходимых Закону «Об основах туристской деятельности», требуется в целях:

- исключения двоякого толкования статьи 14 Закона «Об основах туристской деятельности» в части расторжения договора о реализации туристского продукта между туристом и туроператором/турагентом в случае возникновения непредвиденной (экстремальной) ситуации;
- введения гражданско-правовой ответственности страховщика или гаранта в виде неустойки за нарушения установленных сроков выплаты соответствующих возмещений (статья 17.5 Закона «Об основах туристской деятельности»);
- установления условий дополнительного правового регулирования в отношениях при оказании экскурсионных услуг (прежде всего в части обеспечения их безопасности).

С учетом произошедших в 2013 году значимых изменений в законодательном регулировании отношений с участием потребителей целесообразно обеспечить проведение мониторинга правоприменения законодательства, регулирующего отношения, возникающие в связи с предоставлением потребительского кредита (займа) физическому лицу в целях, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, и законодательства в области связи, предусмотрев данные мероприятия в ежегодном плане мониторинга правоприменения Российской Федерации.

Кроме этого, отмечая все более возрастающую роль в отношениях с потребителями технических регламентов, как правового источника обязательных требований в отношении продукции, требуется введение на регулярной основе проведения мониторинга правоприменения группы нормативных актов, регулирующих данную сферу, в целях выработки необходимых административных процедур, обеспечивающих должный уровень соответствующего надзора и эффективность принимаемых мер по фактам выявляемых нарушений, а также в целях подготовки предложений по совершенствованию законодательства в данной сфере.

В жилищной сфере остаются неурегулированными отношения между собственниками отдельных домовладений, расположенных на территории «коттеджных поселков» и тому подобных объектов, и организациями – собственниками объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения таких поселков по предоставлению жилищно-коммунальных и иных услуг.

Существенные изменения правового регулирования в финансовом секторе рынка, произошедшие в 2013 году, в настоящее время оценить сложно, поскольку процесс реформирования системы надзора на финансовом рынке в отчетном году не был завершен, а наиболее значимые для целей защиты прав потребителей нормативные правовые акты еще не вступили в силу или не набрали достаточного объема правоприменительной практики для объективного анализа. Последнее тем более важно, что не все изменения имеют однозначное влияние на рынок и даже могут создавать риски интересам потребителей.

В частности, это касается Федерального закона от 21 декабря 2013 года № 363-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О потребительском кредите (займе)», которым внесены изменения в пункт 2 статьи 10 Закона «О защите прав потребителей», фактически отменяющие «правило трех информаций»<sup>210</sup>.

Одновременно имеет неоднозначные перспективы правоприменения с точки зрения защиты прав потребителей Федеральный закон от 21 декабря 2013 года № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)». В частности, помимо фактической легализации

<sup>210</sup> См. в этой связи раздел «Выводы и предложения» государственного доклада «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году».

деятельности «коллекторов», данным законом Банк России наделяется полномочиями по соответствующему контролю за исполнением вновь вводимых требований к деятельности финансовых организаций по кредитованию потребителей. При этом правоприменительная база Роспотребнадзора как уполномоченного органа, осуществляющего федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, не сужается, а, напротив, расширяется.

С учетом того обстоятельства, что банковский и другой надзор, осуществляемый Банком России независимо от других федеральных органов государственной власти, имеют узкоспециальное назначение в отличие от федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, осуществляемого Роспотребнадзором на всем потребительском рынке России во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти и соответствующими организациями, можно сделать вывод, что указанные органы, реализуя свои полномочия в установленной сфере компетенции, будут не только не мешать друг другу, но дополняя друг друга, обеспечивать повышение эффективности правовой защиты граждан как потребителей финансовых услуг.

В любом случае оба вышеназванных федеральных закона, призванных регламентировать сферу предоставления кредитов (займов) гражданам, следует рассматривать как дополнительное бремя на исполнителей финансовых услуг. При этом надзорные полномочия за соблюдением дополнительно введенных законных обязательств хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на финансовом рынке как части потребительского рынка, Банк России будет осуществлять как мегарегулятор на финансовом рынке, а полномочия за соблюдением той части требований, возложенных на кредиторов, которые они должны обеспечить применительно к правам потребителей, будет реализовывать Роспотребнадзор как орган, осуществляющий федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей.

Указанное означает, что Роспотребнадзор при осуществлении контрольно-надзорной деятельности на рассматриваемом направлении может обосновывать требования к участникам потребительского рынка – исполнителям финансовых услуг, исходя из положений Федерального закона от 21 декабря 2013 года № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» в их правовой корреспонденции с нормами Закона «О защите прав потребителей».

Такая структура надзора не является уникальной в правоприменительной практике Роспотребнадзора, так как во многом аналогичная ситуация существует и отработана на других надзорных направлениях, в частности, на рынке лекарственных средств (Федеральный закон от 12 апреля 2010 года № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств осуществляет Росздравнадзор, Россельхознадзор и др.); образовательных услуг (Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», федеральный государственный контроль качества образования и федеральный государственный надзор в сфере образования осуществляет Рособрнадзор) и др.

Одновременно наличие у Роспотребнадзора территориальных органов во всех субъектах Российской Федерации, а также прямо предусмотренная возможность осуществлять деятельность в рамках своей компетенции во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями позволяют Роспотребнадзору формировать и реализовывать государственную политику в сфере защиты прав потребителей системно и эффективно, в том числе во взаимодействии с Центральным банком Российской Федерации.

Вместо запланированного в 2013 году на 2014 год было перенесено дополнение Закона «О защите прав потребителей» новой статьей 16.1, имеющей основной целью

стимулирование безналичных платежей в расчетах на потребительском рынке. Среди прочего, нормы статьи 16.1 Закона «О защите прав потребителей», введенной Федеральным законом от 5 мая 2014 года № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О национальной платежной системе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», устанавливающие принцип «сквозной ответственности» продавцов (исполнителей) за действия посредников (представителей, агентов), продвигающих их товары (услуги) на потребительском рынке посредством участия в расчетах. Ранее такой принцип действовал только в сфере туристического обслуживания<sup>211</sup>.

Такое решение может оказать положительное влияние на транспортные перевозки потребителей, несущих риски и ущерб из-за отсутствия четко определенного на законодательном уровне статуса «транспортных агентов»<sup>212</sup>. Данный вопрос продолжает сохранять свою актуальность в 2014 году, также как и вопрос о ратификации Монреальской конвенции («Конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок», подписанной в Монреале 28 мая 1999 года), в отношении которой в 2013 году соответствующий федеральный закон так и не был принят<sup>213</sup>.

Кроме того, Федеральный закон от 5 мая 2014 года № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О национальной платежной системе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» расширяют полномочия Роспотребнадзора введением в КоАП РФ нового состава административного правонарушения, установленного частью 4 статьи 14.8 КоАП РФ. Данная мера, как ожидается, позволит территориальным органам Роспотребнадзора на должном уровне обеспечить контроль за соблюдением норм не только новой статьи 16.1, но и статьи 37 Закона «О защите прав потребителей»<sup>214</sup>.

Сохраняет актуальность вопрос о повышении правовой защищенности потребителей от коммерческих амбиций финансовых организаций посредством принятия федерального закона о банкротстве физических лиц. Соответствующий законопроект № 105976-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования реабилитационных процедур, применяемых в отношении гражданина-должника», был разработан Правительством Российской Федерации и внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации еще в 2012 году. После его принятия в первом чтении 14 ноября 2012 года было вынесено решение о продлении срока его рассмотрения на осеннюю сессию 2013 года. Однако в итоге законопроект № 105976-6 так и не был рассмотрен, а какая-либо информация о перспективах законодательного процесса в этой связи на официальном сайте Государственной Думы отсутствует<sup>215</sup>.

Сохраняют свою актуальность другие нереализованные направления совершенствования правового регулирования отношений с участием потребителей.

Так, в части защиты прав и законных интересов неопределенного круга потребителей отсутствует универсальный правовой механизм, позволяющий в случае призна-

<sup>211</sup> Статья 10 Закона «Об основах туристской деятельности».

<sup>212</sup> В пункте 6 Федеральных авиационных правил «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей», утвержденных приказом Минтранса России от 28 июня 2007 года № 82, упоминаются «уполномоченные агенты» перевозчика. Однако в силу требований пункта 1 статьи 2 ГК РФ представляются неочевидными возможности Минтранса России устанавливать ведомственным актом новые статусы участников гражданского оборота, а также их права и обязанности.

<sup>213</sup> В 2013 году проект Федерального закона о ратификации Монреальской конвенции («Конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок», подписанной в Монреале 28 мая 1999 года), разработанный Минтрансом России, был внесен в Правительство Российской Федерации.

<sup>214</sup> Положения статьи 37 Закона «О защите прав потребителей» устанавливают ограничение ответственности потребителя за несвоевременность оплаты товаров (работ, услуг) в случае участия в таких расчетах с продавцом (исполнителем) посредников.

<sup>215</sup> <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=105976-6&02>.



ния в установленном порядке противоправным какого-либо действия (бездействия) со стороны конкретного юридического лица или индивидуального предпринимателя априори считать противоправным аналогичное действие (бездействие) также и со стороны других хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность на том же сегменте потребительского рынка.

На уровне нормативного правового акта отсутствует перечень несправедливых (ущемляющих права потребителей) условий договоров с потребителями.

Все вышеизложенное, среди прочего, подтверждает актуальность и значимость разработанного Роспотребнадзором в установленном порядке проекта постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в «Регламент Правительства Российской Федерации», утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 года № 260, в части дополнения его пунктом, в соответствии с которым проекты актов, предусматривающих регулирование отношений по продаже товаров (оказанию услуг, выполнению работ) потребителям, подлежат направлению в Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека на заключение об оценке изменения объема (содержания) прав и/или обязанностей потребителей в целях недопущения ухудшения их правового положения по сравнению с установленным законом.

Средняя сумма административного штрафа составила 3,8 тыс. руб., что незначительно выше показателей предыдущего периода. Данная величина объясняется невысоким уровнем штрафных санкций, предусмотренных нормами КоАП РФ, устанавливающими ответственность за нарушения в области законодательства защиты прав потребителей.

Вместе с этим отсутствие единой законодательно установленной методики, позволяющей обеспечить единообразный подход в учете случаев причинения вреда жизни и здоровью потребителей, окружающей среде и имуществу потребителей, не позволяет объективно вести адекватный учет и анализ соответствующих данных.

В этой связи в целях устранения пробелов в правовом регулировании отношений, связанных с осуществлением государственного контроля (надзора), и завершения нормативного определения порядка применения административных процедур федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, связанных, помимо прочего, с необходимостью систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении изготовителями (исполнителями, продавцами, уполномоченными организациями или уполномоченными индивидуальными предпринимателями, импортерами) своей деятельности, а также ведения статистического наблюдения в области обеспечения защиты прав потребителей Роспотребнадзору предстоит разработать и утвердить в 2014 году административный регламент исполнения данной надзорной функции в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (во исполнение пункта 8 Положения о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей).

Однако главной задачей остается разработка и последующее утверждение стратегии защиты прав потребителей в Российской Федерации, призванной определить приоритеты и направления развития нормативно-правового регулирования отношений с участием потребителей, а также перечень организационных мероприятий, связанных с развитием национальной системы защиты прав потребителей на федеральном, региональном и муниципальном уровнях и укреплением роли и места общественных потребительских организаций.

**О предложениях в проект доклада Президенту Российской Федерации  
по вопросу о потребительском кредитовании****Письмо Роспотребнадзора от 19.11.2013 № 01/13167-13-23**

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека во исполнение подпункта 4 пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации В. В. Путина от 24 июля 2013 года № Пр-1707 по итогам совещания по вопросу повышения доступности банковского кредитования 4 июля 2013 года, пункта 4 поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А. В. Дворковича от 30 июля 2013 года № АД-П13-5458 и подпункта «в» пункта 12 Плана мероприятий, направленных на повышение темпов роста российской экономики, утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации Д. А. Медведевым 30 июля 2013 года, касающихся обеспечения необходимого сопровождения в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов, направленных на совершенствование законодательства о потребительском кредитовании в части полного информирования заемщиков и усиления защиты их прав при предоставлении им кредитов (займов) банками, микрофинансовыми организациями и кредитными кооперативами, сообщает следующее.

Как известно, недостаток финансовой грамотности значительной части населения ограничивает способность людей принимать эффективные и адекватные решения относительно управления своими денежными средствами и зачастую вынуждает их идти на неосознанные финансовые риски, что с готовностью используют в своих корыстных интересах отдельные кредитные организации, паразитирующие на том, что население, испытывающее потребность в качественном быте при недостатке денежных средств, легко «идет» на возникновение долгов на фоне агрессивной маркетинговой политики производителей и продавцов товаров, не всегда понятной и достоверной рекламы услуг финансовых организаций и опасной доступности кредитов.

Поэтому, говоря об объективной значимости создания действенных механизмов по защите прав потребителей финансовых услуг при одновременном повышении уровня их правовой просвещенности, Роспотребнадзор всегда делал особый акцент на необходимости организации комплексного, системного подхода к совершенствованию существующих форм и методов защиты соответствующих прав потребителей как, безусловно, социально-ответственной и значимой функции любого правового государства.

В этой связи Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека считает необходимым довести правовую позицию Роспотребнадзора как органа, полномочного осуществлять функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области защиты прав потребителей, относительно находящихся на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации проектов федерального закона № 136312-5 «О потребительском кредитовании» (далее – Проект закона, законопроект) и федерального закона № 136888-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О потребительском кредитовании» (далее – Проект закона-спутника).

1. Принимая во внимание смысловую направленность поправок, внесенных в текст названных проектов федеральных законов ко второму чтению, Роспотребнадзор констатирует, что их содержание, также как и первоначальные версии законопроектов в целом (см. на этот счет письма Роспотребнадзора от 19.12.2012 № 01/14514-12-16, от 15.01.2013 № 01/199-13-23), явно не способствует «совершенствованию законодательного регулирования отношений, возникающих при оказании гражданам финансовых услуг, включая кредитование, и при взыскании просроченной задолженности», которое согласно одному из поручений Президента Российской Федерации ещё по итогам засе-

дания президиума Государственного совета Российской Федерации 16 января 2012 года изначально должно было осуществляться «в целях усиления защиты их интересов» (по сути о том же говорится и в подпункте 4 пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 24 июля 2013 года № Пр-1707).

Так, уже во второй статье Проекта закона существенно перераспределяются приоритеты правового регулирования, статус-кво которого в настоящее время определен взаимосвязанными положениями статьи 1 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей» (далее – Закон № 2300-1) и статьей 9 Федерального закона от 26 января 1996 года № 15-ФЗ «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации», согласно которой «в случаях, когда одной из сторон в обязательстве является гражданин, использующий, приобретающий, заказывающий либо имеющий намерение приобрести или заказать товары (работы, услуги) для личных бытовых нужд, такой гражданин пользуется правами стороны в обязательстве в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, а также правами, предоставленными потребителю Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей» и изданными в соответствии с ним иными правовыми актами».

Принятие Проекта закона в представленной редакции приведет к ситуации, когда нормы нового закона будут не только отменять действие базовых правил, установленных положениями Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) и Закона № 2300-1 (часть 2 статьи 4 Проекта закона уже без должной правовой аргументации ограничивает соответствующее применение статьи 428 ГК РФ), но и потребуют дальнейшей «гармонизации» с ними целого ряда существующих императивных положений не только в области гражданского, но и административного законодательства в целях обеспечения их «соответствия» требованиям Проекта закона.

Более того, представляется, что гарантированный в настоящее время уровень защиты соответствующих прав заемщиков, обеспеченный за счет ныне действующих правовых норм, закрепленных ГК РФ и Законом № 2300-1, подтвержденный сформированной на их основе эффективной правоприменительной практикой (как на уровне арбитражных судов, так и в судах общей юрисдикции всех инстанций), в случае принятия Проекта закона будет практически полностью нивелирован, поскольку многие положения Проекта закона сводятся к закреплению в качестве допустимых тех недобросовестных практик (всевозможные «комиссии», дополнительные, оказываемые с «согласия» заемщика, услуги кредитора и третьих лиц, «договорная» подсудность и др.), которые в рамках сложившегося правового регулирования являются незаконными.

В частности, Проект закона, исходя из буквальных формулировок соответствующих новелл, фактически закрепляет неограниченное право банков навязывать потребителям (якобы с их согласия) дополнительные комиссии и разного рода дополнительные обязательные услуги (см. пункт 15 части 4, пункты 9 и 15 части 9 статьи 4, пункт 4 части 3 статьи 5, часть 2 статьи 6 Проекта закона и др.), в то время как в настоящее время подобная практика признана противоправной.

Не очевидной, в том числе с точки зрения оптимальной и эффективной реализации права потребителей на информацию, выглядит предлагаемая замена обязательного исполнения минимально простого и доступного для понимания «правила трех информаций» из пункта 2 статьи 10 Закона № 2300-1 на более чем два десятка видов обязательной информации об условиях предоставления, использования и возврата потребительского кредита (займа), перечисленных в статье 4 Проекта закона, надлежащее восприятие которой многими потенциальными заемщиками заведомо маловероятно, что будет создавать реальные условия для злоупотребления их доверием со стороны кредиторов – профессиональных участников финансового рынка.

К тому же обеспечение соблюдения предлагаемых требований к новому набору информации вызовет неизбежные дополнительные издержки у соответствующих хозяйствующих субъектов, которые они, скорее всего, переложат на заемщиков.

Отдельные вопросы вызывает обоснованность появления в Проекте закона, призванном регулировать один из видов обязательственного гражданского правоотношения, основанного на договоре, специальной статьи, посвященной раскрытию компонентов полной стоимости потребительского кредита (займа), которая определяется в процентах годовых по формуле, приводимой здесь же (статья 5 Проекта закона), имея в виду, что ни законодательство о защите прав потребителей, ни гражданское законодательство в целом не рассматривают в качестве предмета своего ведения как таковые структурные (экономические) составляющие цены товаров, работ и услуг, как существенного условия договора.

Поэтому «полная стоимость кредита», рассчитываемая в настоящее время в соответствии с банковским законодательством, чья экономическая сущность ясна и необходима только специалистам в области банковского права и банковской деятельности, на практике не идентична «полной сумме, подлежащей выплате потребителем» (то же самое касается термина «процент годовых», дефиниция которого отсутствует не только в Проекте закона, но и в действующих положениях Федерального закона от 2 декабря 1990 года № 395-1 «О банках и банковской деятельности», в Законе № 2300-1 и ГК РФ (пункт 1 статьи 819 ГК РФ содержит ссылку на процент на кредит, что неадекватно смыслу «процентов годовых» как экономическому термину, принятому в банковской практике).

Еще более спорна новация (часть 1 статьи 5 Проекта закона), согласно которой информация о полной стоимости потребительского кредита (займа), исчисляемой в процентах (%) годовых, т. е. в цифровом (не стоимостном) исчислении, должна будет наноситься «прописными буквами ... жирным, четким, хорошо читаемым шрифтом».

Однако значительно более рискованным для потребителя (заемщика) выглядит закрепление в Проекте закона ничем не ограниченного права кредитора осуществлять уступку прав (требований) по договорам потребительского кредита (займа) любым третьим лицам, что представляется недопустимым даже с учетом положений новой статьи 14 Проекта закона и продекларированного сохранения за заемщиком в отношении нового кредитора всех прав, которые у него имелись в отношении первоначального кредитора (что на практике далеко не всегда в принципе может быть реализовано по объективным причинам).

В этой связи, не оспаривая и не опровергая в целом соответствующие диспозиции главы 24 ГК РФ, закрепляющие общие принципы и правила правового регулирования гражданских отношений, связанных с переменой лица в обязательстве, изначально сформулированные безотносительно к существованию конкретных обязательств и по этой причине не учитывающие особенности правоотношений сторон по кредитному договору и сопутствующие данному обстоятельству факторы, Роспотребнадзор полагает, что передача кредитной организацией (а данный вопрос в первую очередь касается банков) права требования долга с заемщика (тем более при наличии спора о наличии долга между первоначальным кредитором и заемщиком) различным небанковским организациям и иным третьим лицам (в качестве таковых сегодня, прежде всего, выступают так называемые «коллекторские агентства») не основана на ныне действующих нормах права, и на данном этапе далеко не очевидна необходимость «узаконивания» этой «деятельности» предлагаемыми нормами Проекта закона.

При этом представляется вообще ничем не оправданной и не соответствующей интересам заемщиков как заведомо более слабых субъектов гражданских правоотношений радикальная либерализация в подходе к вопросу сохранения банковской тайны с точки зрения перечня лиц, допускаемого к ней (любое третье лицо согласно части 3 статьи 11 Проекта закона после перехода к нему права требования безотносительно к его статусу становится обладателем банковской тайны в отношении заемщика кредитной организации).

Между тем, банк, исходя из нормы, закрепленной в статье 26 «Банковская тайна» Федерального закона от 2 декабря 1990 года № 395-1 «О банках и банковской дея-

тельности», обязан гарантировать «тайну об операциях, о счетах и вкладах своих клиентов и корреспондентов», что делает невозможным соответствующую уступку права требования по обязательствам, возникшим между банком и гражданином-потребителем, третьему лицу (в частности, «коллекторам») без нарушения названного законоположения (кроме того, в данном случае кредитная организация определенно допускает нарушение и пункта 1 статьи 857 ГК РФ, согласно которому «банк гарантирует тайну банковского счета и банковского вклада, операций по счету и сведений о клиенте»), тем более, что связанная с этим перемена лица в обязательстве помимо прочего (если она состоялась) не будет позволять должнику реализовать свое право на выдвижение против требования нового кредитора (не являющегося исполнителем финансовой услуги и не обладающего специальной правоспособностью кредитной организации) возражений, которые он имел (мог иметь) против первоначального кредитора – банка (статья 386 ГК РФ).

На этом фоне особо обращает на себя внимание факт полного отсутствия в законопроекте каких-либо императивных норм об ответственности кредиторов перед заемщиками (видах, основаниях, размерах такой ответственности), в частности, за не предоставление (несвоевременное предоставление) соответствующей информации из числа обязательной и т. д.

Заключительной метаморфозой выглядит новая редакция предпоследней статьи Проекта закона, касающейся «надзора за соблюдением требований, предусмотренных настоящим Федеральным законом».

Если первоначально статьей 16 Проекта закона (в нумерации законопроекта, принятого в первом чтении) было предусмотрено, что «государственный контроль (надзор) в области защиты прав потребителей за соблюдением обязательных требований настоящего Федерального закона осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» органом, уполномоченным Правительством Российской Федерации на осуществление федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей», то в новой редакции законопроекта (статья 15) в качестве единственного органа, полномочного осуществлять «надзор за соблюдением требований законодательства в сфере потребительского кредитования» (а к этому «новому» виду российского законодательства исходя из содержания статьи 2 Проекта закона отнесен и Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей»), определяется Банк России (он же будет призван осуществлять контроль (надзор) за деятельностью третьих лиц по взысканию долгов с заемщиков).

Таким образом, сделана очередная попытка исключить отношения с участием потребителей в сфере финансовых услуг (в данном случае отношения, возникающие в связи с предоставлением потребительского кредита (займа) физическому лицу) из юрисдикции законодательства о защите прав потребителей в целом и из предмета федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей в частности.

Между тем, одной из новаций, введенных более двух лет назад в Закон № 2300-1 Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» стало закрепление в его статье 40 понятия федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, осуществляемого уполномоченным федеральным органом исполнительной власти – органом государственного надзора. При этом содержание федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей как совокупности соответствующих правомочий органа государственного надзора раскрывается не только в пункте 2 статьи 40 Закона № 2300-1 и Положении о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 2 мая 2012 года № 412, но и дополняется соответствующими нормами, закрепленными в пунктах 4 и 5 той же статьи 40 Закона № 2300-1.

Тем самым, изменения, внесенные в Закон № 2300-1, стали еще одним очевидным признанием на законодательном уровне того обстоятельства, что функции, связанные с государственным контролем (надзором) в области защиты прав потребителей, это – прерогатива исключительно уполномоченного федерального органа исполнительной власти, который реализует их системно и комплексно, т. е. во всех сферах потребительских правоотношений без каких-либо изъятий для тех или иных сегментов потребительского рынка, включая рынок финансовых услуг, что позволяет среди прочего выработать и проводить необходимую государственную политику в данной области общественных отношений.

В этой связи закрепление надзорных функций за соблюдением требований законопроекта, очевидно находящегося в сфере законодательства Российской Федерации о защите прав потребителей и подразумевающего защиту прав потребителей в уже установленном порядке (имея в виду характер регулируемых им отношений), за новым органом в лице Банка России, который не относится к федеральным органам исполнительной власти, обладает специальным статусом с целями деятельности, функциями и полномочиями, определенными Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», реализуемыми независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, нельзя признать обоснованным, оправданным и мотивированным.

Изначально независимый статус Центрального банка Российской Федерации принципиально отличает Банк России от Роспотребнадзора, который в соответствии с пунктом 4 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 322, осуществляет свою деятельность, в том числе связанную с федеральным государственным надзором в области защиты прав потребителей, «во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями».

Именно это обстоятельство, учитывая положения статей 42.1, 44 и 45 Закона № 2300-1 и социальное значение отношений с участием потребителей для государства, позволяет Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека последовательно и системно исполнять также функцию по выработке и реализации государственной политики в сфере защиты прав потребителей.

Кроме того, Роспотребнадзор в соответствии с пунктом 6 статьи 40 Закона № 2300-1 как орган, осуществляющий федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, вправе давать разъяснения по вопросам применения законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, что подразумевает среди прочего наличие соответствующей правоприменительной практики, связанной с надзорной деятельностью Роспотребнадзора (его территориальных органов) и осуществлением федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

В этой связи очевидно, что рассматриваемый законопроект не может и не должен закреплять какие-либо положения, направленные на его исключение из сферы государственного контроля (надзора).

Дополнительно следует отметить, что к Проекту закона в его редакции, подготовленной ко второму чтению, имеются многочисленные замечания логистического и юридико-технического характера.

Так, при нумерации пунктов части 4 статьи 4 пропущены пункты 18 и 19.

Соответствующие ссылки на часть 6 статьи 4 в части 11 статьи 4, на часть 16 статьи 4 в части 19 статьи 4, на часть 6 статьи 5 в части 6 статьи 6, на часть 9 статьи 6 в части 8 статьи 6 явно ошибочны, так как не соответствуют их содержанию.

Часть 19 статьи 4 Проекта закона не гармонизирована с нормой статьи 319 ГК РФ.

Положения части 2 статьи 5 законопроекта о возможности установления сборов (комиссии) за рассмотрение заявки по кредиту не согласуются с продекларированной в части 3 статьи 6 Проекта закона бесплатностью этой процедуры и т. д.

2. Относительно отдельных положений Проекта закона-спутника Роспотребнадзор считает необходимым, прежде всего, обратить внимание на концептуальное изменение характера нормы пункта 1 статьи 821 ГК РФ, предусматриваемое пунктом 1 статьи 1 Проекта закона-спутника.

До настоящего времени императивный характер указанной нормы, как и положений главы 42 ГК РФ в целом, в должной степени обеспечивал права и интересы заемщиков, например, в отличие от правил обслуживания банковских счетов (глава 45 ГК РФ), в которых принят приоритет диспозитивных норм. Последнее обстоятельство, среди прочего, привело к тому, что финансовые услуги по ведению банковских счетов, включая банковские карты, справедливо считаются «территорией беспредела» (что наглядно демонстрируют многочисленные хищения с банковских счетов (карт) на фоне так и не вступивших в силу защитных норм статьи 9 Федерального закона от 27 июня 2011 года № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»).

Кроме того, по смыслу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации достигнутый уровень правовой защиты граждан не может быть понижен, кроме случаев, прямо предусмотренных и перечисленных указанной нормой. В этой связи переход с императивной на диспозитивную норму, означающий именно понижение государственных гарантий защиты прав, не имеет и не может иметь обоснования в принятой в Российской Федерации системе правового регулирования.

Также вызывают объективное недоумение юридически некорректные и заведомо коллизионные положения пункта 1 статьи 2 Проекта закона-спутника, очевидно противоречащие базовому принципу права потребителя на информацию, в целом установленного положениями статьи 8 Закона № 2300-1, согласно которому вся необходимая информация об услуге, призванная обеспечить правильность ее выбора (пункт 1 статьи 10 Закона № 2300-1), предоставляется при заключении договора, а никак не после.

Несостоятельными являются и предложения, сформулированные в части 4 статьи 2 Проекта закона-спутника, не учитывающие того обстоятельства, что Закон № 2300-1 изначально не содержит каких-либо норм, определяющих как таковой порядок осуществления федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, в рамках которого выдаются предписания. Более того, они прямо противоречат смыслу пункта 1 статьи 40 Закона № 2300-1, согласно которому федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти «в порядке, установленном Правительством Российской Федерации». При этом упоминаемое в части 4 статьи 2 Проекта закона-спутника «представление» является процессуальным документом, выдаваемым исключительно в рамках процедуры рассмотрения дела об административном правонарушении, т. е. в рамках законодательства об административных правонарушениях, состав которого исчерпывающе определен в части 1 статьи 1.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

По совокупности всего вышеизложенного Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека считает, что запланированные к рассмотрению во втором чтении проекты федеральных законов № 136312-5 и 136888-5 идут вразрез с сформированной правоприменительной практикой и проводимой государственной политикой на усиление государственных гарантий защиты прав потребителей в финансовой сфере, в связи с чем просит Минфин России указать на данное обстоятельство (с учетом приведенной Роспотребнадзором аргументации своей позиции) при подготовке проекта соответствующего доклада Президенту Российской Федерации.

**Оборот розничной торговли по Российской Федерации, млн руб.  
(1980—1985 гг. – млн руб.; 1986—1997 гг. – млрд руб.)<sup>216</sup>**

	Всего	В том числе		Оборот розничной торговли торгующих организаций <sup>1)</sup>	Продажа на розничных рынках и ярмарках
		продовольственными товарами <sup>2)</sup>	непродовольственными товарами <sup>3)</sup>		
1980	135944,4	70227,8	65716,6	132827,3	3117,1
1981	144609,2	73226,2	71383,0	140893,5	3715,7
1982	149941,3	77109,0	72832,3	146216,8	3724,5
1983	154363,4	79533,3	74830,1	150582,9	3780,5
1984	159226,7	81839,4	77387,3	155403,7	3823,0
1985	169315,6	82675,9	86639,7	158880,6	10435,0
1986	172,2	80,5	91,7	162,1	10,1
1987	176,3	83,7	92,7	166,0	10,3
1988	190,7	88,7	102,0	178,5	12,2
1989	213,5	97,6	116,0	199,1	14,4
1990	253,5	108,8	144,7	232,4	21,1
1991	474,4	200,4	274,1	414,2	60,2
1992	5084,8	2324,8	2760,0	3973,8	1111,0
1993	53868,8	23283,3	30585,5	40653,1	13215,7
1994	195694,0	87142,1	108551,9	145132,8	50561,2
1995	512025,9	238848,4	273177,5	376036,9	135989,0
1996	728928,5	327278,3	401650,2	533679,6	195248,9
1997	852857,4	391326,3	461531,2	633166,3	219691,1
1998	1042799,4	490158,7	552640,6	771077,1	271722,3
1999	1797390,0	866062,0	931328,0	1312725,0	484665,0
2000	2352274,3	1093195,2	1259079,1	1735155,3	617119,0
2001	3070014,0	1416832,3	1653181,7	2294218,0	775796,0
2002	3765363,6	1753919,6	2011444,0	2842887,9	922475,7
2003	4529632,9	2091747,8	2437885,1	3454648,5	1074984,4
2004	5642497,7	2580299,2	3062198,5	4381550,9	1260946,8
2005	7041509,1	3217647,3	3823861,8	5545798,0	1495711,1
2006	8711919,9	3947402,3	4764517,6	7000310,4	1711609,5
2007	10868976,4	4891343,5	5977632,9	9218579,4	1650397,0
2008	13944183,1	6495646,2	7448536,9	12113250,1	1830933,0
2009	14599153,1	7097079,1	7502074,0	12655449,2	1943703,9
2010	16512047,0	8002168,2	8509878,8	14457153,8	2054893,2
2011	19104336,5	9104324,3	10000012,2	16898443,1	2205893,4
2012	21394526,2	9961361,5	11433164,7	19126304,5	2268221,7
2013	<b>23685913,5</b>	<b>11143008,9</b>	<b>12542904,6</b>	<b>21453829,3</b>	<b>2232084,2</b>

<sup>1)</sup> включая индивидуальных предпринимателей, осуществляющие деятельность вне рынка;  
<sup>2)</sup> с 2008 г. пищевые продукты, включая напитки, и табачные изделия;  
<sup>3)</sup> с 2008 г. непродовольственные изделия с исключением табачных изделий

<sup>216</sup> [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/retail/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/retail/).



**Структура продажи основных товаров  
в зависимости от места их реализации в 2013 году, %**



<sup>217</sup> [http://www.gks.ru/free\\_doc/2014/b14\\_01/Image869.gif](http://www.gks.ru/free_doc/2014/b14_01/Image869.gif).

**Динамика и структура результатов рассмотрения территориальными органами  
Роспотребнадзора обращений по вопросам защиты прав потребителей  
в сфере розничной торговли в 2012—2013 годах**

	2012 год	Удельный вес, %	2013 год	Удельный вес, %	Динамика изменений к уровню про- шлого года, %
Рассмотрено обращений на нарушение прав потребителей (всего), из них:	270 698		315 370		+16,5
обращений по вопросам розничной торговли, в том числе:	122 843	45,4	134 861	42,8	+9,8
продовольственными товарами	28 006	22,8	32 493	4,1	+16,0
дистанционным способом	2 652	2,2	5 822	4,3	+19,5
Рассмотрено обращений с подготовкой разъяснений (всего), из них:	190 455	70,3	215 199	68,2	+13,5
по обращениям в сфере розничной торговли	89 578	47,0	104 499	77,5	+16,7
Количество обращений на нарушение прав потребителей, ставших основанием для проведения проверок, из них:	36 088		34 021		-5,8
в сфере розничной торговли	20 908	57,9	20 552	60,4	-1,8
Количество обращений на нарушение прав потребителей, послуживших поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, из них:	17 909		12 944		-27,8
в сфере розничной торговли	8 378	46,8	6 745	52,1	-19,5
По результатам рассмотрения обращений выданы предписания (всего), из них	19 067		17 953		-5,8
в сфере розничной торговли	11 227	58,8	10 834	60,3	+1,5
По результатам рассмотрения обращений возбуждены административные дела (всего), из них:	39 826		39 651		-0,4
в сфере розничной торговли	22 978	57,7	24 052	60,7	+4,7
По результатам рассмотрения обращений подано заявлений (исков), из них:	2 757		3 083		+1,8
в сфере розничной торговли	976	35,4	1 383	44,8	+41,7

**Сведения о мерах по защите прав потребителей, принятых  
территориальными органами Роспотребнадзора по результатам  
федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей  
в сфере розничной торговли в 2012—2013 годах**

	2012 год	2013 год	Удельный вес, %	Динамика измене- ний к уровню прошлого года, %
Число заявлений или исков, поданных в суд по фактам нарушений, выявленных в ходе проверок (административных расследований) в сфере розничной торговли	1 355	1 412		+4,2
Дано заключений, из них:	3 135	4 193		+33,7
удовлетворены требования потребителя	2 315	3 523	84,0	+52,2
Присуждено денежных средств в пользу потребителя, тыс. руб., в том числе:	61 091,0	150 130,5		+145,7
компенсация морального вреда	3 874,1	6 337,8	4,2	+63,6
Подано исков в суд в защиту прав потребителей, из них:	1 523	2 288		+50,2
в защиту неопределенного круга потребителей	1 117	1 584	69,2	+41,8
Удовлетворено исков, из них:	1 141	1 865		+63,5
в защиту прав неопределенного круга потребителей	864	1 297	69,5	+50,1
Присуждено денежных средств в пользу потребителей, тыс. руб., из них:	12 461,0	39 533,7		+217,3
компенсации морального вреда, тыс. руб.	1 590,8	4 092,9	10,4	+157,3

**Товарная структура оборота розничной торговли<sup>218</sup>**  
**(в фактически действовавших ценах; в процентах к итогу)**

	2011 год	2012 год	2013 год
<b>Все товары</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Пищевые продукты, включая напитки, и табачные изделия</b>	<b>47,7</b>	<b>46,6</b>	<b>47,0</b>
Мясо животных и домашней птицы	3,6	3,5	3,4
Продукты из мяса	4,0	4,0	3,9
Консервы из мяса	0,4	0,4	0,4
Рыба и морепродукты	2,0	1,9	1,9
Животные масла	0,8	0,7	0,7
Растительные масла	0,7	0,6	0,6
Маргариновая продукция	0,2	0,2	0,2
Цельномолочная продукция	2,1	2,0	2,1
Сыры жирные	1,0	1,0	1,0
Яйцо птицы	0,6	0,6	0,6
Сахар	0,9	0,8	0,8
Кондитерские изделия	3,1	3,0	3,0
Мука	0,4	0,4	0,4
Крупа	0,6	0,6	0,6
Макаронные изделия	0,5	0,5	0,5
Хлеб и хлебобулочные изделия	2,3	2,2	2,3
Свежий картофель	0,5	0,4	0,5
Свежие овощи	1,6	1,4	1,4
Свежие фрукты	1,7	1,6	1,6
Чай	0,5	0,5	0,5
Алкогольные напитки и пиво	7,4	7,4	7,5
Табачные изделия	1,5	1,7	1,9
<b>Непродовольственные товары</b>	<b>52,3</b>	<b>53,4</b>	<b>53,0</b>
Ткани	0,3	0,3	0,2
Верхняя одежда	6,9	6,8	6,7
Одежда из меха	0,5	0,5	0,5
Чулочно-носочные изделия	0,3	0,3	0,3
Обувь кожаная	2,5	2,5	2,4
Синтетические чистящие, моющие и полирующие средства	0,5	0,5	0,5
Туалетное и хозяйственное мыло	0,2	0,2	0,2
Косметические и парфюмерные товары	1,6	1,6	1,7
Часы	0,1	0,1	0,1
Компьютеры в полной комплектации	0,6	0,6	0,6
Мобильные телефоны	0,7	0,7	0,7
Аудиоаппаратура	0,2	0,1	0,1
Телевизоры	0,6	0,7	0,6
Видеомагнитофоны	0,1	0,1	0,1
Холодильники и морозильники	0,5	0,5	0,4
Стиральные машины	0,3	0,3	0,3
Велосипеды и мотовелосипеды	0,1	0,1	0,1
Мотоциклы	0,04	0,04	0,03
Автомобили легковые	5,6	6,0	5,9
Бензины автомобильные	6,3	6,5	6,5
Мебель бытовая	1,6	1,6	1,6
Напольные покрытия, ковры и ковровые изделия	0,2	0,2	0,2
Строительные материалы	1,9	2,0	1,9
Ювелирные изделия из драгоценных металлов	0,7	0,8	0,8
Фармацевтические, медицинские и ортопедические товары	3,3	3,3	3,4
Книги, газеты и журналы	0,7	0,6	0,6
<sup>1)</sup> Оперативные данные			

<sup>218</sup> [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/retail/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/retail/).

**Сведения о результатах проверок, проведенных  
территориальными органами Роспотребнадзора,  
в отношении отдельных видов товаров (продукции) в 2013 году<sup>219</sup>**

Наименование товара (товарной группы)	Единица измерения	Проинспектиро- вано товаров (в натуральном выражении), всего	Изъято товаров из оборота (в натуральном выражении), всего	Доля изъятной продукции, %
1	2	3	4	5
Мясо и птица	тонн	2 593,9	286	11,0
в том числе мясо птицы	тонн	1 000,3	40,2	4,0
Изделия колбасные	тонн	2 357,7	21,3	0,9
Консервы мясные и мясорастительные	тысяч условных банок	7 714	26,2	0,3
Консервы мясорастительные детские	тысяч условных банок	2 514	0,14	0,0
Продукция рыбная пищевая товарная (без рыбных консервов)	тонн	1 457	61,3	4,2
Консервы и пресервы рыбные и из морепродуктов	тысяч условных банок	5 290	56,5	1,1
Масло животное	тонн	615,8	7,9	1,3
Продукция маргариновая и майонезная	тонн	625,2	4,3	0,7
Сыры	тонн	908,3	14,4	1,6
Масла растительные	тонн	2 539,1	17,3	0,7
Цельномолочная продукция	тонн	3 224,3	19,2	0,6
Консервы молочные	тысяч условных банок	6 266,4	8,8	0,1
Детское питание молочное сухое	тонн	166,3	0,8	0,5
Яйцо птицы	тысяч штук	106 140	118,8	0,1
Сахар (кроме сахара-сырца, технического, жидкого сахара и сахарной пудры)	тонн	3 039,4	5,2	0,2
Кондитерские изделия (всего)	тонн	1 495	63,7	4,3
Пряности пищевкусовые, приправы и добавки – концентраты	тонн	157,2	8,9	5,7
Чай натуральный	тонн	270,9	5,7	2,1
Кофе натуральный	тонн	243,8	0,3	0,1
Мука	тонн	1 720,8	38,7	2,2
Крупа	тонн	1 207,8	12,8	1,1
Изделия макаронные	тонн	856	3,2	0,4
Хлеб и хлебобулочные изделия, всего	тонн	1 297,5	15,0	1,2
Безалкогольные напитки и минеральные воды	декалитров	66 598	1 668,3	2,5

<sup>219</sup> Форма федерального государственного статистического наблюдения № 1-КЧ «Сведения о качестве проинспектированных потребительских товаров и нарушениях норм и правил торговли», утверждена приказом Росстатом от 04.07.2005 № 38.

Продолжение прилож. 7

1	2	3	4	5
Консервы плодоовощные и ягодные	тысяч условных банок	15 366	62,3	0,4
Консервы детского, диетического и диабетического питания	тысяч условных банок	1 666	0,3	0,0
Водка и ликеро-водочные изделия	декалитров	256 140	468,8	0,2
Вина виноградные и плодовые	декалитров	77 004	714,2	0,9
Вина шампанские и игристые	декалитров	32 526	195,8	0,6
Коньяки, коньячные напитки и спирты коньячные	декалитров	56 728	118,8	0,2
Пиво	декалитров	116 022	2 564,1	2,2
Папиросы и сигареты, всего	тысяч пачек	38 785	176,5	0,5
Средства моющие синтетические	тонн	327,1	78,0	23,8
Часы бытовые	штук	11 327	2 154	19,0
Фотоаппараты	штук	3 231	136	4,2
Автомобили легковые	штук	596	–	–
Мотоциклы и мотороллеры	штук	152	10	6,6
Велосипеды, мотовелосипеды, мопеды и прицепы к мотоциклам и велосипедам	штук	1 338	119	8,9
Электропылесосы	штук	2 888	95	3,3
Холодильники бытовые	штук	6 104	191	3,1
Машины стиральные	штук	4 678	153	3,3
Машины и приборы для механизации кухонных работ	штук	10 797	956	8,9
Приборы бытовые электрические нагревательные	штук	23 728	4 297	18,1
Машины швейные бытовые	штук	1 799	217	12,1
Электроосветительная арматура и электрические лампы	штук	266 294	50 402	18,9
Мебель бытовая	штук	20 260	4 140	20,4
Телевизоры	штук	6 860	213	3,1
Устройства радиоприемные	штук	10 844	788	7,3
Аппаратура видеозаписи и воспроизведения бытовая (видеомагнитофоны)	штук	4 272	262	6,1
Видео- и аудиокассеты с записью (2)	тысяч штук	6 762	806,2	11,9
Изделия трикотажные (бельевой и верхний трикотаж)	тысяч штук	1 527,5	111,2	7,3
Изделия чулочно-носочные	тысяч пар	794,1	76,2	9,6
Изделия швейные	тысяч штук	4 545,7	530	11,7
Обувь кожаная	тысяч пар	3 445,9	1 482,3	43,0
из нее детская	тысяч пар	87,1	5,2	6,0
Изделия кожгалантерейные	штук	70 177	19 019	27,1
Мыло туалетное твердое	тысяч штук	531,8	0,3	0,0
Изделия парфюмерно-косметические	тысяч штук	1 567,8	25,1	1,6

**Сведения о результатах исследований пищевой продукции на соответствие обязательным требованиям по результатам государственного надзора (контроля), проведенного в 2013 году территориальными органами Роспотребнадзора, в установленных сферах деятельности<sup>220</sup>**

Пищевые продукты	Число исследованных проб по санитарно-химическим показателям		Доля проб, не соответствующих нормативам, %	Число исследованных проб по микробиологическим показателям		Доля проб, не соответствующих нормативам, %
	всего	из них не соответствует гигиеническим нормативам		всего	из них не соответствует гигиеническим нормативам	
Мясо и мясные продукты	20 792	5	0,02	138 867	5 382	3,9
Птица, яйца и продукты их переработки	6 274	–	–	45 202	2 219	5
Молоко, молочные продукты	27 505	7	0,03	198 767	10 167	5,1
Масложировые продукты	6 697	14	0,2	15 315	468	3,1
Рыба, рыбные продукты и другие гидробионты	8 917	3	0,0	34 861	2 636	7,6
Кулинарные изделия	3 110	2	0,06	225 581	12 211	5,4
Мукомольно-крупяные, хлебобулочные	32 513	7	0,02	34 960	844	2,4
Сахар	1 207	–	–	63	–	–
Кондитерские изделия	13 289	3	0,02	79 914	3 921	4,9
Флодоовощная продукция	102 009	2 238	2,2	17 712	755	4,3
В том числе:						
картофель	25 005	307	1,2	3 044	92	3,0
Бахчевые культуры	5 064	316	6,2	105	5	4,8
Овощи, столовая зелень	19 847	377	1,9	7 363	370	5
Плоды и ягоды	8 651	22	0,3	5 204	121	2,3
Грибы	485	16	3,3	259	14	5,4
Безалкогольные напитки	3 811	9	0,2	28 507	816	2,9
Соки, нектары, сокодержажщие напитки	5 484	–	–	7 326	149	2
Алкогольные напитки	28 294	6	0,02	12 432	303	2,4
Мед и продукты пчеловодства	420	–	–	112	1	0,9
Продукты детского питания	5 017	–	–	13 146	166	1,3
Консервы	5 146	2	0,04	13 991	271	1,9
Зерно (семена)	1 359	–	–	349	7	2
Минеральные воды	3 470	–	–	18 802	361	1,9
Биологически активные добавки к пище	5 188	6	0,1	11 164	298	2,7

<sup>220</sup> Форма № 18 «Сведения о санитарном состоянии субъекта Российской Федерации», утверждена приказом Росстата от 10 декабря 2009 года № 287.

**Сведения о поданных территориальными органами Роспотребнадзора в суд заявлениях о ликвидации юридических лиц или о прекращении деятельности индивидуальных предпринимателей и о результатах их рассмотрения**

	2012 год	2013 год	Динамика изменений к уровню прошлого года, %
Подано заявлений в суд о ликвидации юридических лиц либо прекращении деятельности индивидуальных предпринимателей, из них:	51	54	+5,9
в сфере розничной торговли	27	22	-18,5
За неоднократное нарушение прав потребителей (всего), из них:	39	38	-2,6
в сфере розничной торговли	23	20	-13,0
За грубое нарушение прав потребителей, из них:	12	16	+33,3
в сфере розничной торговли	4	2	-50,0
Рассмотрено заявлений о ликвидации юридических лиц либо прекращении деятельности индивидуальных предпринимателей, из них :	21	47	+123,8
в сфере розничной торговли	9	19	+111,0
За неоднократное нарушение прав потребителей, из них:	13	33	+153,8
в сфере розничной торговли	7	18	+157,1
За грубое нарушение прав потребителей, из них:	8	14	+75,0
в сфере розничной торговли	2	1	-50,0
Удовлетворено заявлений о ликвидации юридических лиц либо прекращении деятельности индивидуальных предпринимателей, из них:	19	35	+84,2
в сфере розничной торговли	5	10	+100,0
За неоднократное нарушение прав потребителей, из них:	9	22	+144,0
в сфере розничной торговли	5	9	+80,0
За грубое нарушение прав потребителей, из них:	10	13	+30,0
в сфере розничной торговли	2	1	-50,0



**Продажа алкогольных напитков населению<sup>221</sup>**

Алкогольные напитки	2011 год	2012 год	2013 год
<i>В абсолютном алкоголе:</i>			
всего, млн дкл	126,8	131,1	129,1
на душу населения, л	8,9	9,2	9,0
<i>В натуральном выражении, млн дкл</i>			
водка и ликероводочные изделия	156,4	153,0	140,9
коньяки, коньячные напитки (включая бренди, кальвадосы)	11,6	12,4	12,4
напитки слабоалкогольные (с содержанием этилового спирта не более 9 %)	31,4	26,9	25,2
винодельческая продукция (без вин шампанских и игристых) <sup>1)</sup>	97,1	93,6	91,2
шампанские и игристые вина	28,5	28,3	28,8
пиво, кроме коктейлей пивных и напитка солодового	1 011,5	1 017,5	1 005,6
напитки, изготавливаемые на основе пива	–	–	10,4
<sup>1)</sup> До 2012 года «Вина виноградные и плодовые».			
<sup>2)</sup> Оперативные данные			

**Сведения о результатах осуществления территориальными органами Роспотребнадзора государственного надзора за соблюдением обязательных требований в отношении алкогольной продукции в 2012—2013 годах**

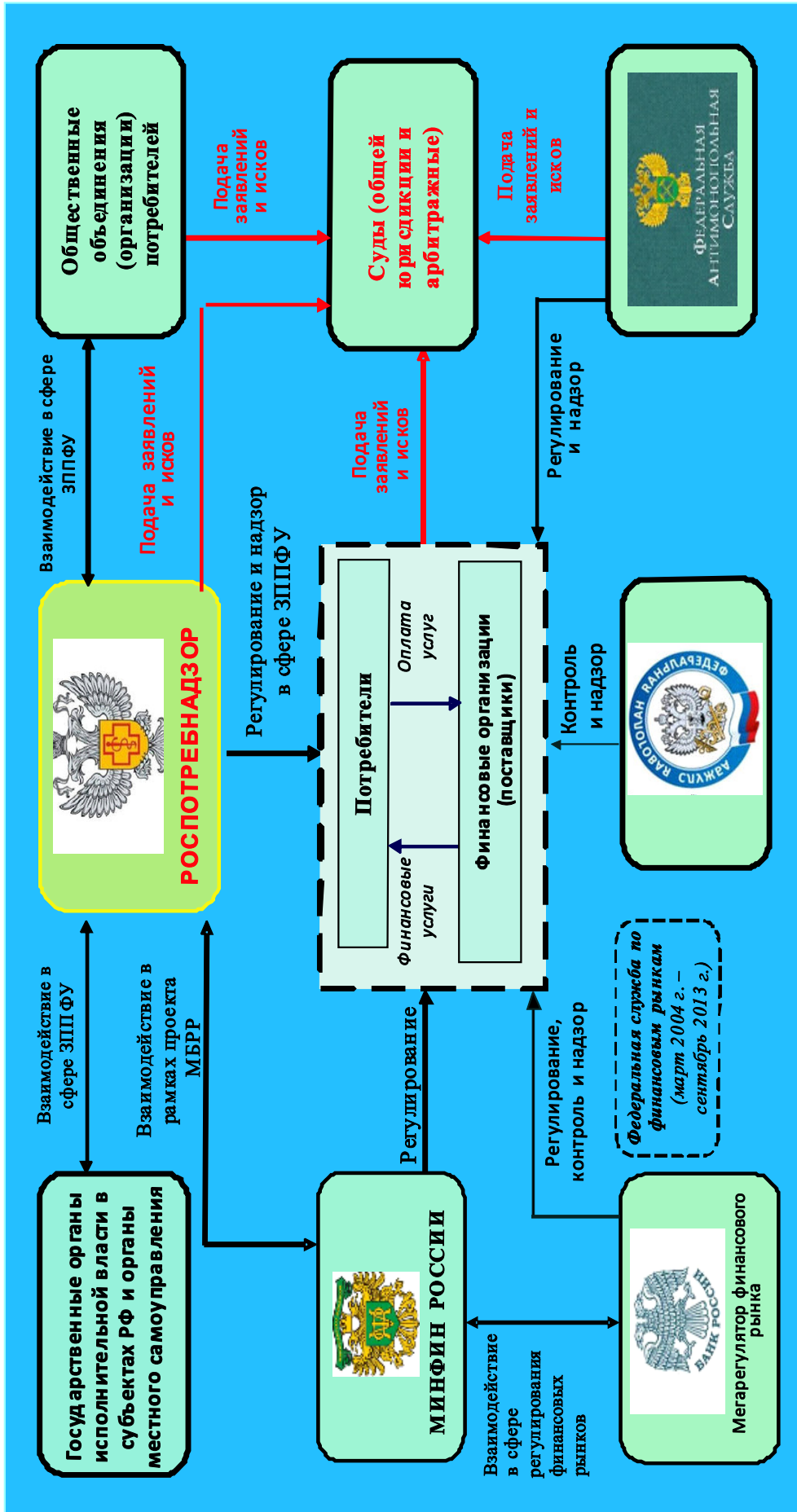
	2012 год	Удельный вес, %	2013 год	Удельный вес, %	Динамика изменений к уровню прошлого года, %
Число проверенных субъектов, реализующих алкогольную продукцию	12 555		14 120		+12,5
Проведено проверок, из них:	12 761		16 115		+26,6
плановых	9 818	76,9	9 704	60,2	–1,2
внеплановых	2 943	23,1	6 411	39,8	+117,8
Проверено алкогольной продукции (в натуральном выражении), дкл	3 046 639,2		3 195 362,2		+4,9
Выявлено продукции в обороте с нарушением обязательных требований (в натуральном выражении), дкл, из них:	78 832,9	2,5	13 483,9	0,4	–82,9
с нарушением санитарно-эпидемиологических требований	71 486,9	90,7	481,4	3,6	–99,3
с нарушением заявленных производителем требований по качеству	3 299	4,2	11 529,6	85,5	+249,5
с нарушением прав потребителей на получение информации	3 692,5	4,7	648,1	4,8	–82,4
в отсутствие необходимых документов	289,3	0,37	432,5	3,2	+49,5
Изъято из оборота продукции (в натуральном выражении), дкл	78 807,0	99,0	13 340,5	98,9	–83,1

<sup>221</sup> [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/retail/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/retail/).

**Сведения о результатах осуществления территориальными органами  
Роспотребнадзора государственного надзора за соблюдением обязательных  
требований в отношении табачной продукции в 2012—2013 годах**

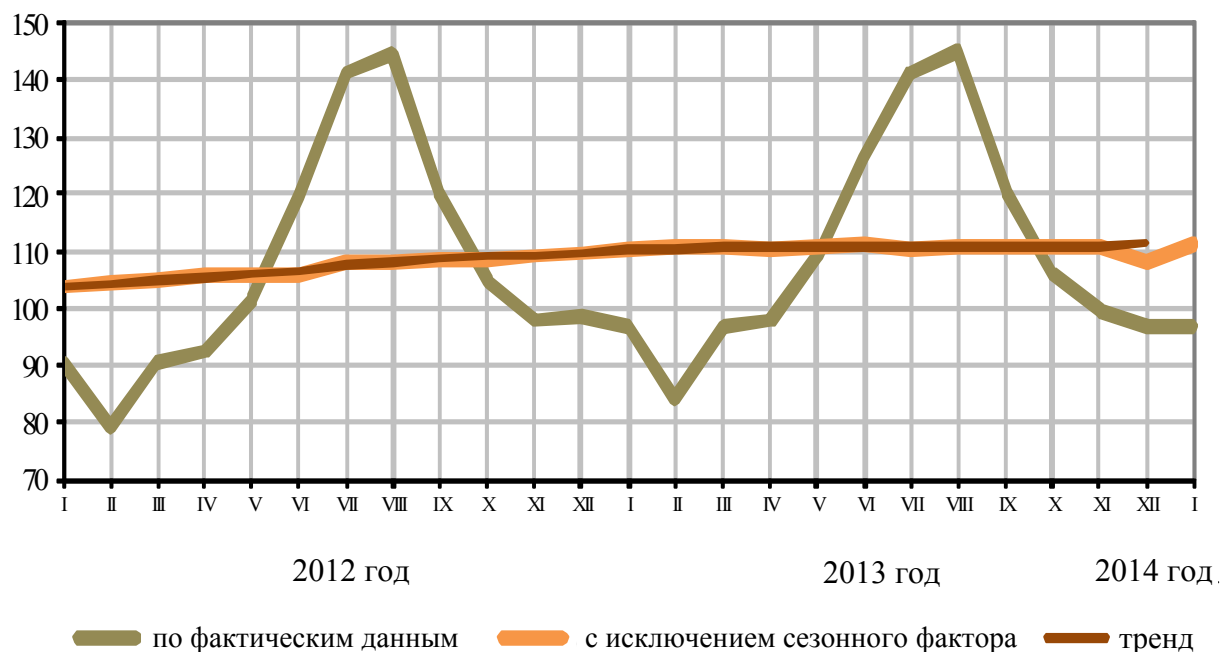
	2012 год	Удельный вес, %	2013 год	Удельный вес, %	Динамика изменений к уровню про- шлого года, %
Число проверенных субъектов, реализующих табачную продукцию	19 170		15 611		-8,6
Проведено проверок, из них:	15 923		16 200		+1,7
плановых	12 394	77,8	10 939	67,5	-1,7
внеплановых	3 529	22,2	5 261	32,5	+49,1
Проверено товаров (в натуральном выражении, тыс. пачек), из них:	24 317,8		26 930,7		+10,7
Находится в обороте с нарушением обязательных требований (в натуральном выражении, тыс. пачек), из них:	118,3	0,5	1 092,0	4,1	+825,4
с нарушением санитарно-эпидемиологических требований	11,4		1 006,9	1,1	
с нарушением заявленных производителем требований по качеству	1,14	1,0	0,3	0,03	-26,3
с нарушением прав потребителей на информацию	32,3	27,9	21,9	2,1	-32,2
в отсутствии необходимых документов	70	50,5	28,4	2,7	-59,4
Изъято из оборота (в натуральном выражении, тыс. пачек)	115,7	97,8	1 054,9	96,6	+816,5

Взаимодействие органов и организаций в сфере защиты прав потребителей на рынке финансовых услуг (ЗППФУ)



**Пассажирооборот транспорта общего пользования<sup>222</sup>**

в % к среднемесячному значению 2011 г.



<sup>222</sup> [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/retail/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/retail/).

Оценки данных с исключением сезонного и календарного факторов осуществлены с использованием программы «DEMETRA 22». При поступлении новых данных статистических наблюдений динамика может быть уточнена.

**Динамика пассажирооборота транспорта общего пользования<sup>223</sup>**

	млрд пасс.-км.	в процентах	
		к соответствующему периоду предыдущего года	к предыдущему периоду
<b>2013 год</b>			
январь	35,1	106,7	98,0
февраль	30,5	105,6	86,9
март	35,1	107,3	115,2
1 квартал	100,7	106,6	92,0
апрель	35,5	105,7	101,0
май	39,0	106,9	111,4
июнь	45,8	105,2	115,8
2 квартал	120,8	105,9	120,0
1 полугодие	221,5	106,2	
июль	51,3	100,2	112,1
август	52,6	100,3	102,5
сентябрь	43,6	99,9	82,9
3 квартал	147,6	100,1	122,2
январь—сентябрь	369,1	103,7	
октябрь	38,5	101,3	88,2
ноябрь	36,1	101,5	93,9
декабрь	39,8	111,3	110,2
4 квартал	114,4	104,6	77,5
год	483,5	103,9	

**Пассажирооборот воздушного транспорта по видам сообщения (транспортная авиация)<sup>224</sup>**

	2013 г.		декабрь 2013 г., млрд пасс.-км.	в % к		Справочно		
	млрд пасс.-км	в % к 2012 г.		декабрю 2012 г.	ноябрю 2013 г.	2012 г. в % к 2011 г.	декабрь 2012 г. в % к	
							декабрю 2011 г.	ноябрю 2012 г.
всего	225,2	115,0	16,5	110,1	96,7	117,4	119,2	98,6
в том числе по видам сообщения: международное	147,3	118,5	10,8	111,9	95,1	123,8	126,2	95,2
внутреннее	77,9	109,0	5,7	106,9	100,0	107,7	108,5	105,4

<sup>223</sup> [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/retail/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/retail/).<sup>224</sup> По данным Росавиации.

**Результаты рассмотрения судами общей юрисдикции гражданских дел категории «защита прав потребителей» в разрезе отдельных категорий потребительских отношений<sup>225</sup>**

	Окончено дел за 2013 год								Вынесено частных определений	Суммы, присужденные к взысканию по удовлетворенным искам, включая моральный вред, руб.
	всего окончено	рассмотрены с вынесением решения (судебного приказа)				прекращено	оставлено без рассмотрения	передано в другие суды		
		всего	с удовлетворением требования	из них с вынесением судебного приказа	с отказом в удовлетворении требования					
Из договоров с финансово-кредитными учреждениями	121 463	108 415	92 576	6 687	15 839	4 280	5 725	3 043	187	6 503 240 701
Из договоров в сфере торговли, услуг и т. п.	250 279	189 544	168 741	1 943	20 803	43 740	10 618	6 377	1 298	16 629 268 820

**Результаты деятельности СПРФ в 2013 году по рассмотрению обращений граждан (по данным отчетов 44 организаций)**

	2013 год		2012 год	
	количество	в % к итогу	количество	в % к итогу
Обращений потребителей – всего в том числе по вопросам:	330 400	100,0	365 905	100,0
качества непродовольственных товаров	158 497	48,0	192 210	52,5
качества жилищно-коммунальных услуг	36 887	11,2	30 219	8,3
соблюдения сроков исполнения услуг, работ	25 034	7,6	30 422	8,3
нарушения правил продажи	21 358	6,4	18 171	5,0
качества ремонта жилья и строительных услуг	19 462	5,9	22 670	6,2
финансовых услуг	14 267	4,3	14 806	4,0
безопасности товаров и услуг	13 298	4,0	15 674	4,3
качества продтоваров	13 671	4,1	15 149	4,1
обмена товаров с недостатками	11 238	3,4	10 450	2,9
качества услуг связи	4 319	1,3	5 880	1,6
качества услуг городского пассажирского транспорта	1 848	0,6	1 480	0,4
качества услуг пригородного и междугородного транспорта	625	0,2	1 309	0,4
другие причины, из них	9 896	3,0	7 465	2,0
качество платных медицинских услуг	1 594	0,5	2 210	0,6
качество платных образовательных услуг	333	0,1	225	0,1

<sup>225</sup> По данным Верховного Суда Российской Федерации.

### Результаты деятельности СПРФ в 2013 году по работе с обращениями потребителей

	2013 год	2012 год
Дано консультаций, всего	<b>330 400</b>	<b>365 905</b>
в том числе на бесплатной основе	266 800	291 740
Составлено претензий, всего	30 305	33 493
в том числе на бесплатной основе	16 232	16 387
Разрешено претензий в досудебном порядке	18 908	21 735
Составлено исковых заявлений в суд	8 554	9 155
Велось дел	3 295	2 928
Завершено судебным решением	2 641	2 467
в том числе в пользу истца	2 428	2 067
Перешло на следующий год	611	943
Исполнено судебных решений в пользу истца	1 387	845
Сумма возмещенного ущерба по обращениям потребителей, тыс. руб.	291 399	455 065
в том числе по решению суда, тыс. руб.	159 582	131 388
Сумма штрафов, взысканных судами в соответствии с п. 6 ст. 13 Закона о ЗПП, тыс. руб.	39500	14 879
Перечислено на расчетный счет ОЗПП, тыс. руб.	18 451	7 804
Дела в защиту неопределенного круга потребителей	1 310	1 115

Доля претензий, разрешённых в досудебном порядке, составила в 2013 году 62 % (в 2012 г. – 65 %, в 2011 г. – 78 %).

Доля судов, выигранных в пользу потребителей, соответственно составила 92 % (в 2012 г. – 84 %). Исполнено судебных решений 57 % (в 2012 г. 41 %).

Организовано потребительских экспертиз – 13 851 (в 2012 г. – 9 956),  
из них оплачено обществами потребителей – 812 на сумму 116 тыс. руб. (в 2012 г. – 120 на сумму 230 тыс. руб.).

### Результаты общественного контроля за соблюдением прав потребителей и правил торгового, бытового и иных видов обслуживания

	2013 год		2012 год	
	всего	в % к обнаруженным нарушениям	всего	в % к обнаруженным нарушениям
<b>Зафиксировано нарушений, всего, в том числе:</b>	<b>9 171</b>	<b>100,0</b>	<b>10 074</b>	<b>100,0</b>
реализация товаров ненадлежащего качества	3 234	35,3	2 874	28,5
отсутствие или недостоверность информации	2 989	32,6	2 993	29,7
отсутствие сертификатов	1 093	11,9	1 387	13,8
отсутствие чеков	523	5,7	539	5,4
обсчет, обвес, обмер	462	5,0	354	3,5
ненадлежащее поведение обслуживающего персонала	277	3,0	192	1,9
нарушение режима работы	195	2,1	385	3,8
отсутствие лицензий	117	1,3	87	0,9
другие нарушения	281	3,1	1 263	12,5

Проведено 8 067 проверок (в 2012 г. – 7 665).  
Составлено 6 978 актов (в 2012 г. – 6 515).

**По результатам проверок, проведенных уполномоченными органами  
на основании обращений СПРФ**

	2013 год	2012 год
Оштрафовано организаций	392	19
на сумму, тыс. руб.	781	120
Оштрафовано должностных лиц	43	38
на сумму, тыс. руб.	84,9	150,5

**Средние оценки потребительскими организациями деятельности  
по защите прав потребителей (по пятибалльной системе)**

	2013 год	2012 год
Местная администрация	3,1	3,1
Орган по ЗПП при местной организации	3,0	3,1
Местные органы представительной власти	3,0	3,0
Территориальное управление Роспотребнадзора	3,8	3,8
Прокуратура	3,1	3,1
Органы внутренних дел	2,8	3,1
Ваше общество	4,0	4,0

**Средние оценки взаимоотношений потребительских организаций  
с органами власти (по пятибалльной системе)**

	2013 год	2012 год
Местная администрация	3,2	3,2
Орган по ЗПП при местной организации	3,2	3,1
Местные органы представительной власти	3,0	3,1
Территориальное управление Роспотребнадзора	3,6	3,5
Прокуратура	3,0	2,9
Органы внутренних дел	3,0	3,0