

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 7 сентября 2012 года № 36К (869) «О результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования средств федерального бюджета при реализации Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека государственных функций (полномочий) по осуществлению контроля в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг»:*

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить информационное письмо с приложением отчета Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву.*

*Направить информационное письмо с приложением отчета в Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.*

*Направить отчет о результатах контрольного мероприятия и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования средств федерального бюджета при реализации Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека государственных функций (полномочий) по осуществлению контроля в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг»**

**Основание для проведения аудита эффективности:** пункт 3.12.10 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2011 год, пункт 3.12.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год.

#### **Предмет аудита эффективности**

Нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие вопросы защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг, в отношении которых контроль осуществляет Роспотребнадзор, в том числе в части розничной торговли, финансовых, жилищно-коммунальных, транспортных (в части воздушного транспорта), туристских услуг; деятельность Роспотребнадзора и его территориальных органов по осуществлению контроля в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг; статистические, бюджетные и иные данные и показатели, характеризующие деятельность Роспотребнадзора и его территориальных органов по осуществлению контроля в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг.

## **Объекты аудита эффективности**

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (по запросу); Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по городу Москве; Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Астраханской области; Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Костромской области; Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Камчатскому краю.

**Срок проведения аудита эффективности:** с августа 2011 года по август 2012 года.

## **Цели аудита эффективности**

**1.** Определить, достаточно ли нормативно-правовое регулирование в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг, в отношении которых контроль осуществляет Роспотребнадзор.

Вопросы:

- проанализировать законодательные и подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг, в отношении которых контроль осуществляет Роспотребнадзор;

- оценить соответствие нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих вопросы защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг, в отношении которых контроль осуществляет Роспотребнадзор, общепринятым международным стандартам в соответствующей области;

- выявить вопросы в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг, в отношении которых контроль осуществляет Роспотребнадзор, которые не урегулированы нормативными правовыми актами;

- оценить, имеются ли в существующей нормативно-правовой базе, регуливающей вопросы защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг, в отношении которых контроль осуществляет Роспотребнадзор, существенные противоречия;

- проверить, утверждены ли административные регламенты выполнения Роспотребнадзором государственной функции по контролю в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг.

**2.** Оценить, позволяют ли полномочия, а также территориальная и штатная структура Роспотребнадзора эффективно реализовывать возложенную на него государственную функцию по контролю в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Вопросы:

- оценить, позволяют ли полномочия Роспотребнадзора и его сотрудников эффективно реализовывать государственную функцию по осуществлению контроля в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг;

- оценить, позволяет ли схема размещения территориальных органов Роспотребнадзора, их штатная численность и профессиональный уровень сотрудников эффективно реализовывать государственную функцию по осуществлению контроля в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг.

**3.** Установить, обеспечивает ли организация деятельности Роспотребнадзора выполнение возложенной на него государственной функции по осуществлению контроля в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Вопросы:

- проверить, разработаны ли Роспотребнадзором планы (ведомственные программы) по реализации государственной функции по контролю в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг;

- выяснить, установило ли руководство Роспотребнадзора процедуры, обеспечивающие реализацию запланированных мероприятий (программ) по реализации государственной функции по контролю в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг в установленные сроки;

- выявить, существуют ли качественно и количественно измеримые показатели, позволяющие оценить результаты деятельности Роспотребнадзора при реализации государственной функции по контролю в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг;

- изучить механизмы взаимодействия Роспотребнадзора с иными государственными и негосударственными органами и организациями, осуществляющими деятельность в области защиты прав потребителей;

- проанализировать имеющуюся в Роспотребнадзоре информацию, характеризующую отношение потребителей к его деятельности по защите прав потребителей;

- проверить наличие в Роспотребнадзоре и проанализировать действенность механизма внутреннего контроля результатов его деятельности по реализации государственной функции по контролю в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг.

**Проверяемый период деятельности:** 2009-2011 годы и истекший период 2012 года.

## **Краткая характеристика проверяемой сферы и деятельности объектов аудита эффективности в проверяемой сфере**

Защита прав потребителей - это комплекс мер, реализуемых государством и направленных на регулирование общественных отношений, возникающих между потребителем (физическим лицом, приобретающим товар, работу, услугу для личных, семейных, домашних или иных нужд, не связанных с предпринимательской деятельностью) и субъектом предпринимательской деятельности - продавцом, изготовителем, исполнителем (далее - предприниматели), который включает в себя: установление прав потребителей и механизмов их защиты, виды возможных нарушений прав потребителей и ответственность за их совершение.

Отношения в области защиты прав потребителей регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации (далее - Гражданский кодекс), Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей» (далее - Закон о защите прав потребителей, Закон), другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами.

В случаях, если 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, а также правами, предоставленными потребителю Законом о защите прав потребителей и изданными в соответствии с ним иными правовыми актами (статья 9 Федерального закона от 26 января 1996 года № 15-ФЗ «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации»).

Закон о защите прав потребителей устанавливает права потребителей на:

- приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества и безопасных для их жизни, здоровья и имущества, а также для окружающей среды;
  - получение информации о товарах (работах, услугах) и об их изготовителях (исполнителях, продавцах);
  - просвещение потребителей;
  - государственную и общественную защиту их интересов;
- а также определяет механизм реализации этих прав.

Таким образом, категория «потребитель» характеризуется следующими особенностями:

- потребителем является исключительно физическое лицо;
- это физическое лицо либо имеет намерение приобрести или заказать, либо уже осуществило приобретение или заказ товара (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Согласно определению Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2009 года № 1214-О-О распространение норм Закона о защите прав

потребителей только на эту категорию граждан связано с необходимостью их защиты как экономически более слабой и зависимой стороны в гражданско-правовых отношениях с организациями и индивидуальными предпринимателями<sup>1</sup>.

Контрагентом потребителя в договоре (изготовителем, продавцом, исполнителем) для целей законодательства о защите прав потребителей являются исключительно организации (коммерческие и некоммерческие), а также индивидуальные предприниматели.

Отношения, регулируемые законодательством о защите прав потребителей, могут возникать только из возмездного договора.

Как показывает 20-летняя практика реализации законодательства о защите прав потребителей, все вопросы, касающиеся отнесения того или иного отношения к отношениям, регулируемым законодательством о защите прав потребителей, до настоящего времени еще не решены, и судебную практику в этих вопросах нельзя считать полностью сложившейся.

Так, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 29 сентября 1994 года № 7 «О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей» сформулировал свою позицию о том, из каких договоров возникают отношения, регулируемые законодательством о защите прав потребителей<sup>2</sup>, перечислил виды таких договоров и оставил их перечень открытым, указав лишь на то, что эти договоры должны быть направлены на удовлетворение личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Через 10 лет Роспотребнадзор в порядке методического обеспечения деятельности своих территориальных органов конкретизировал приведенный выше перечень договоров, отнеся к ним договор страхования (письмо от 11 марта 2005 года № 0100/1745-05-32).

---

<sup>1</sup> Потребительская политика появилась в ответ на злоупотребления участников рыночных отношений (производителей и продавцов), невозможность неподготовленному человеку осуществить адекватный выбор товара и защитить свои права в случае причинения вреда. Все это способствовало тому, что экономически развитые государства вынуждены были обеспечивать, с одной стороны, защиту потребителя, а с другой, - побудить производителей и продавцов обеспечивать качество, надежность и безопасность товаров и услуг, устранять методы нечестной торговли. В настоящее время в экономически развитых странах потребительская политика направлена на обеспечение следующих основных прав потребителя: на информацию, на безопасность, на выбор, быть услышанным (право на представительство), на возмещение ущерба, на потребительское образование, на удовлетворение базовых потребностей, на здоровую окружающую среду.

<sup>2</sup> Такие отношения могут вытекать из договоров: розничной купли-продажи; аренды, включая прокат; найма жилого помещения, в том числе социального найма, в части выполнения работ, оказания услуг по обеспечению надлежащей эксплуатации жилого дома, в котором находится данное жилое помещение, по предоставлению или обеспечению предоставления нанимателю необходимых коммунальных услуг, проведению текущего ремонта общего имущества многоквартирного дома и устройств для оказания коммунальных услуг; подряда (бытового, строительного, подряда на выполнение проектных и изыскательских работ, на техническое обслуживание приватизированного, а также другого жилого помещения, находящегося в собственности граждан); перевозки граждан, их багажа и грузов; комиссии; хранения; оказания финансовых услуг, направленных на удовлетворение личных, семейных, домашних и иных нужд потребителя-гражданина, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, в том числе: предоставление кредитов, открытие и ведение счетов клиентов-граждан, осуществление расчетов по их поручению, услуги по приему от граждан и хранению ценных бумаг и других ценностей, оказание им консультационных услуг и прочее.

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 2 ноября 2006 года № 487-О указал, что суды, применяя Закон о защите прав потребителей, вправе самостоятельно определять, относятся ли договоры добровольного страхования по своему характеру к тем договорам об оказании отдельных видов услуг, которые предусмотрены статьей 39 данного Закона, а Верховный Суд Российской Федерации, являясь высшим судебным органом, в том числе по гражданским делам, вправе давать разъяснения по вопросам судебной практики.

Президиумом Верховного Суда Российской Федерации на вопрос, применяется ли Закон о защите прав потребителей к правоотношениям, вытекающим из договоров имущественного страхования, был дан отрицательный ответ (обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за I квартал 2008 года, утвержденный постановлением его Президиума от 28 мая 2008 года). Роспотребнадзор, в свою очередь, высказал мнение о том, что данное обстоятельство никак не свидетельствует о том, что из сферы законодательства о защите прав потребителей органом судебной власти были исключены отношения, основанные на договоре личного страхования граждан (письмо Роспотребнадзора от 21 августа 2008 года № 09/2587-8-40).

Проверенные управления Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации в проверяемом периоде не включали в план проведения проверок страховые компании.

Только в 2012 году (после завершения основных мероприятий в рамках настоящего аудита эффективности) было принято постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2012 года № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» (далее - Постановление № 17), в котором многолетний спор об отнесении правоотношений, вытекающих из договоров личного и имущественного страхования, к регулируемым законодательством о защите прав потребителей был решен в пользу потребителей (пункт 2 Постановления № 17).

Более того, Верховный Суд Российской Федерации сделал вывод о том, что законодательство о защите прав потребителей применяется к отношениям по предоставлению гражданам медицинских услуг, оказываемых в рамках добровольного и обязательного медицинского страхования (пункт 9 Постановления № 17).

Однако такая конкретизация, решая один вопрос, вызывает другой. Так, в Постановлении № 17 не упоминается договор добровольного пенсионного страхования, а также отношения, связанные с накопительной составляющей системы обязательного пенсионного страхования. С учетом имеющегося в этом Постановлении уточнения применительно к медицинскому страхованию отсутствие упоминания пенсионного страхования может вызвать неоднозначную правоприменительную практику.

Соответственно, даже после принятия Постановления № 17 дискуссия о том, какие отношения регулируются законодательством о защите прав потребителей, а какие - нет, видимо, не будет завершена.

Следует отметить, что Соглашением о партнерстве и сотрудничестве, утверждающим партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами, с другой стороны, определено, что важным условием для укрепления экономических связей между Россией и Сообществом является сближение законодательств; Россия стремится к постепенному достижению совместимости своего законодательства с законодательством Сообщества, при этом процесс сближения законодательств распространяется, в частности, на защиту прав потребителей (статья 55 «Сотрудничество в области законодательства» Соглашения, подписанного на острове Корфу 24 июня 1994 года и ратифицированного Федеральным законом от 25 ноября 1996 года № 135-ФЗ). Законодательство же Европейского союза о защите прав потребителей распространяется, в том числе, и на договоры обо всех видах добровольного страхования (включая пенсионное).

Спектр областей, в которых возникают отношения, регулируемые законодательством о защите прав потребителей, свидетельствует о масштабности и разнообразии последних и, соответственно, масштабности и разнообразии задач, стоящих перед Роспотребнадзором при реализации им государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

В рамках одного мероприятия практически невозможно охватить проверкой и анализом все сферы, в которых Роспотребнадзор осуществляет свои полномочия по защите прав потребителей. Поэтому при проведении аудита эффективности с учетом общественной значимости и актуальности проблем с обеспечением прав потребителей особое внимание было уделено ситуации в следующих секторах потребительского рынка:

- розничная торговля (в том числе в части сетевой розничной торговли пищевыми продуктами);
- финансовые услуги (в том числе в части потребительского кредитования);
- жилищно-коммунальные услуги;
- транспортные услуги (в части воздушного транспорта);
- туристские услуги.

Потребительские отношения в этих сферах в силу их социальной значимости и распространенности являются для Роспотребнадзора традиционно приоритетными. Это обусловлено всем известными авариями и катастрофами на транспорте; случаями отказов от выполнения своих обязательств компаниями, реализующими туристический продукт; низким качеством оказания услуг в жилищно-коммунальном хозяйстве; складывающейся практикой «выбивания» долгов по потребительским кредитам коллекторскими организациями; включением в договоры потребительского кредитования и другие виды потребительских договоров несправедливых по отношению к потребителю условий; реализацией некачественных товаров в торговых сетях и т.д.

В силу особенностей названных секторов потребительского рынка, обусловленных, среди прочего, наличием в каждом из них целого ряда специальных

отраслевых законодательных актов (к тому же не всегда гармонизированных между собой), в этой сфере складывается неоднозначная правоприменительная практика. Как отмечал Роспотребнадзор (письмо от 24 марта 2008 года № 01/2555-8-32), правоотношения, возникающие в сфере предоставления услуг, отличаются сложностью, а в отдельных случаях - объективной невозможностью идентификации правовой природы соответствующих отношений (наиболее непрозрачной в этой связи с точки зрения правовой квалификации возникающих правоотношений выглядит жилищно-коммунальная сфера). Сложность анализа правоотношений в сфере оказания услуг и выполнения работ вызывает у потребителей боязнь реализации самозащиты права и, как следствие, пониженную гражданскую активность (смирение с существующим положением и отказ от восстановления нарушенного права).

Отталкиваясь от достигнутого в перечисленных выше секторах потребительского рынка уровня защиты прав потребителей, во многом можно судить о состоянии правового регулирования общественных отношений в части защиты прав потребителей в целом и своевременно определять приоритетные направления ее развития.

Согласно пункту 3 Положения о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 мая 2012 года № 412, федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей осуществляется Федеральной службой по надзору в области защиты прав потребителей и благополучия человека. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» этой службе еще в 2004 году были переданы функции по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического надзора упраздненного Министерства здравоохранения Российской Федерации, в сфере надзора на потребительском рынке - Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, в сфере защиты прав потребителей - упраздненного Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства. До 2012 года Роспотребнадзор находился в ведении Минздравсоцразвития России, а затем в соответствии с пунктом 14 Указа Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 года № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» руководство его деятельностью стало осуществлять Правительство Российской Федерации.

Такой подход к определению статуса Роспотребнадзора представляется вполне оправданным в контексте требований законодательства о защите прав потребителей о том, что лишь Правительство Российской Федерации вправе издавать подзаконные нормативные правовые акты в этой области с прямым запретом поручать принимать такие акты иным федеральным органам исполнительной власти (статья 1 Закона о защите прав потребителей).

В соответствии с пунктом 2 изменений, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации в связи с изменением организации деятельности



Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 года № 612, в 2012 году Роспотребнадзор был наделен функциями по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, ранее осуществляемыми Минздравсоцразвития России.

Согласно Положению о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 322, Роспотребнадзор осуществляет надзор и контроль за исполнением обязательных требований законодательства в области защиты прав потребителей и в области потребительского рынка, в том числе:

- федеральный государственный надзор за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;

- федеральный государственный надзор за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров;

- проверку деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований законодательства в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров.

К отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, организацией и проведением проверок изготовителей (исполнителей, продавцов и т.д.), применяются положения 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» (далее - Закон № 294-ФЗ).

Поскольку в период проведения аудита эффективности в законодательство по вопросам осуществления Роспотребнадзором рассматриваемой государственной функции были внесены значительные изменения, в том числе и терминологического характера, ниже для обозначения этой функции будет использоваться термин «федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей».

### **В ходе аудита эффективности установлено следующее**

#### **Цель 1. Определить, достаточно ли нормативно-правовое регулирование в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг**

Критерий 1. Принятые нормативные правовые акты в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг по своему содержанию соответствуют требованиям руководящих принципов для защиты интересов потребителей, принятых Резолюцией 39/248 на 106 пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 9 апреля 1985 года (далее - руководящие принципы).

Основным международно-правовым актом в области защиты прав потребителей является Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 9 апреля 1985 года № 39/248 «Руководящие принципы для защиты интересов потребителей» (далее - Резолюция).

Согласно пункту 3 Резолюции руководящие принципы направлены на удовлетворение следующих законных потребностей потребителей:

- защита потребителей от факторов риска, влияющих на их здоровье и безопасность;
- содействие соблюдению экономических интересов потребителей и защита их интересов;
- доступ потребителей к соответствующей информации, необходимой для обоснованного выбора в соответствии с индивидуальными запросами и потребностями;
- просвещение потребителей, в том числе по вопросам экологических, социальных и экономических последствий их потребительских предпочтений;
- наличие эффективных процедур удовлетворения претензий потребителей;
- свобода создавать потребительские и другие соответствующие группы или организации и возможность для таких организаций высказывать свою точку зрения в процессе принятия решений, затрагивающих их интересы;
- содействие внедрению приемлемых моделей потребления.

В качестве руководящих принципов, которые следует применять как к отечественным, так и к импортируемым товарам и услугам, указанный документ называет:

- физическую безопасность;
- содействие соблюдению экономических интересов потребителей и их защита<sup>3</sup>;
- нормы безопасности и качества потребительских товаров и услуг;
- систему распределения основных потребительских товаров и услуг<sup>4</sup>;
- меры, позволяющие удовлетворять претензии потребителей;
- программы просвещения и информирования;
- поощрение устойчивого потребления<sup>5</sup>.

На основе смысла данных руководящих принципов сформулированы многие нормы Закона о защите прав потребителей:

- принцип просвещения и информирования потребителей проявляется в двух статьях Закона: в статье 3 речь идет о праве потребителя на просвещение в области защиты прав потребителей, а в статье 8 закрепляется право потребителя на информацию об изготовителе (исполнителе, продавце) и о товарах (работах, услугах);

---

<sup>3</sup> В частности, следует поощрять добросовестную и эффективную конкуренцию с тем, чтобы обеспечивать потребителям самый широкий выбор товаров и услуг по самым низким ценам.

<sup>4</sup> Реализация политики в целях обеспечения распределения основных товаров и услуг там, где такое распределение затруднено (в частности, в сельской местности).

<sup>5</sup> Понятие устойчивого потребления включает удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений в товарах и услугах экономически, социально и экологически рациональными способами.

- содержание статьи 7 основано на принципе физической безопасности товаров, работ, услуг;
- принцип соблюдения норм безопасности и качества товаров, работ и услуг отражен в статьях 4, 5, 7;
- принцип обеспечения удовлетворения претензий потребителя закреплен в статьях 12-17, 43 Закона.

Отношения с участием потребителей регулируются различными нормативными правовыми актами, поэтому указанные выше руководящие принципы закреплены не только в Законе о защите прав потребителей. Например, в главе 3 Федерального закона «О рекламе» перечислены требования к рекламе отдельных видов товаров, что призвано обеспечить реализацию права потребителя на информацию.

Принципы физической безопасности и соблюдения норм безопасности и качества товаров и услуг нашли отражение в ряде специальных законов. Например, в статье 7 Федерального закона «О техническом регулировании» отмечается, что технические регламенты с учетом степени риска причинения вреда устанавливают минимально необходимые требования, обеспечивающие, в частности, биологическую, механическую и другие виды безопасности. В Федеральном законе «О качестве и безопасности пищевых продуктов» в главе 4 устанавливаются общие требования к обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов.

В тексте Резолюции содержится целый ряд положений, ориентирующих правительства на создание эффективной системы публичной защиты прав потребителей, в том числе путем формирования системы государственных организаций и обеспечения условий для создания системы общественных организаций, осуществляющих такую защиту.

Основы публичной защиты прав потребителей в Российской Федерации закреплены в главе 4 Закона о защите прав потребителей. При этом следует отметить, что публичная защита прав потребителей, как она определена в законодательстве, предусматривает не только защиту уже нарушенных прав потребителей, но и включает в себя комплекс мер, направленных на нормальное осуществление этих прав, недопущение их нарушения, то есть обеспечивает правовую защиту прав неопределенного круга потребителей.

Публичная защита прав потребителей в России включает 3 вида:

- государственная (федеральная и региональная);
- муниципальная;
- общественная.

В рамках государственной защиты выделяются 2 направления:

- правовая регламентация отношений с участием потребителя, то есть разработка и принятие соответствующих нормативных правовых актов;
- осуществление государственных функций в сфере защиты прав потребителей органами государственной власти, например техническое регулирование, надзор за соблюдением законодательства и т.д.

Что касается правовой регламентации отношений с участием потребителя, то она в соответствии с нормами Закона о защите прав потребителей может

осуществляться лишь на федеральном уровне (федеральные законы, нормативные акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, но не федеральных органов исполнительной власти, о чем есть прямое указание в статье 1 Закона). Единственное исключение сделано для органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые в соответствии со статьей 19 Закона о защите прав потребителей вправе для целей исчисления гарантийных сроков и сроков службы сезонных товаров устанавливать сроки наступления соответствующего сезона на территории региона.

В настоящее время порядок осуществления федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей претерпевает существенные изменения.

С 1 августа 2011 года вступила в силу новая редакция статьи 40 «Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей» Закона о защите прав потребителей. Это связано с принятием 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».

В соответствии с нормами этой статьи федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Единственным органом, уполномоченным осуществлять федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, является Роспотребнадзор. Согласно пункту 6 статьи 40 Закона о защите прав потребителей орган государственного надзора вправе давать разъяснения по вопросам применения законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей.

Полномочия Роспотребнадзора в части осуществления федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей будут рассмотрены ниже.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 мая 2012 года № 412 утверждено Положение о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей, постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2012 года № 283 утверждено Положение о государственном докладе о защите прав потребителей в Российской Федерации.

Согласно пунктам 3 и 4 Положения о государственном докладе о защите прав потребителей в Российской Федерации доклад является официальным документом, подготавливаемым Роспотребнадзором в целях обеспечения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений потребителей и населения 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, раз-

работки необходимых мероприятий по обеспечению защиты этих прав, а также для совершенствования нормативно-правового регулирования в этой области.

В соответствии с пунктом 7 Положения о государственном докладе о защите прав потребителей в Российской Федерации федеральным и региональным органам исполнительной власти, органам местного самоуправления, общественным объединениям потребителей предписано по запросам Роспотребнадзора обеспечивать объективность, полноту и качество представляемой для включения в доклад информации.

Что касается государственной региональной защиты прав потребителей, то ей посвящена статья 42.1 Закона о защите прав потребителей, носящая декларативный характер и наделяющая высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации полномочиями по осуществлению мероприятий по реализации, обеспечению и защите прав потребителей и в пределах этих полномочий - правом принятия определенных мер. Какие это полномочия и меры, с учетом того, что в Законе о защите прав потребителей они не указаны, а принимать свои нормативные акты в области защиты прав потребителей регионы не вправе, - остается неясным.

Муниципальная защита прав потребителей осуществляется в соответствии со статьей 44 Закона о защите прав потребителей.

В целях защиты прав потребителей на территории муниципального образования органы местного самоуправления вправе:

- рассматривать жалобы потребителей, консультировать их по вопросам защиты прав потребителей;
- обращаться в суды в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей).

При выявлении по жалобе потребителя товаров (работ, услуг) ненадлежащего качества, а также опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды незамедлительно извещать об этом федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за качеством и безопасностью товаров (работ, услуг).

Согласно статье 17.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления вправе организовывать и осуществлять муниципальный контроль по вопросам, предусмотренным федеральными законами. Однако Закон о защите прав потребителей не содержит понятия «муниципальный контроль в области защиты прав потребителей». В то же время положения статьи 45 Закона о праве общественных объединений потребителей направлять в органы местного самоуправления информацию о фактах нарушений прав потребителей для проведения проверки этих фактов и принятия мер по пресечению нарушений прав потребителей вкупе с правом органа местного самоуправления рассматривать жалобы потребителей позволяют говорить о муниципальном контроле в области защиты прав потребителей, но лишь косвенно.

Представляется, что названные положения Закона о защите прав потребителей нуждаются в уточнении. Положение об осуществлении органами местного самоуправления муниципального контроля в области защиты прав потребителей следовало бы включить в текст Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ). При этом следовало бы разграничить полномочия Роспотребнадзора и органов местного самоуправления (федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей и муниципальный контроль в этой области). Полномочия муниципалитетов в этой области следовало бы увязать с их полномочиями в сфере регулирования потребительского рынка в рамках решения вопросов местного значения (статьи 15 и 16 Закона № 131-ФЗ) либо конкретизировать их применительно к контролю за соблюдением наиболее простых требований законодательства о защите прав потребителей (например, в сфере розничной торговли - соблюдение Правил продажи отдельных видов товаров, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 года № 55 (далее - Правила), в части наличия вывески с информацией о продавце и о режиме работы, книги отзывов и предложений, ценников и т.д.).

Права общественных объединений потребителей на осуществление общественного контроля в области защиты прав потребителей определены в статье 45 Закона.

Граждане вправе объединяться на добровольной основе в общественные объединения потребителей, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с уставами и законодательством.

Общественные объединения потребителей вправе:

- участвовать в разработке обязательных требований к товарам (работам, услугам), а также проектов законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;

- проводить независимую экспертизу качества, безопасности товаров (работ, услуг), а также соответствия их потребительских свойств заявленной предпринимателями информации о них;

- осуществлять общественный контроль за соблюдением прав потребителей и направлять в орган государственного надзора и органы местного самоуправления информацию о фактах нарушений их прав для проведения проверки этих фактов и принятия мер по пресечению этих нарушений, участвовать в проведении экспертиз по фактам нарушений прав потребителей в связи с их обращениями. При осуществлении общественного контроля общественные объединения потребителей не вправе требовать от предпринимателей представления документов (выполнение действий), обязанность представления (выполнения) которых по требованию потребителя не установлена законом;

- распространять информацию о правах потребителей и о необходимых действиях по защите этих прав, о результатах сравнительных исследований качест-

ва товаров (работ, услуг), а также иную информацию, которая будет способствовать реализации прав и законных интересов потребителей;

- вносить в федеральные органы исполнительной власти, организации предложения о принятии мер по повышению качества товаров (работ, услуг), по приостановлению их производства и реализации, по отзыву с внутреннего рынка товаров (работ, услуг), не соответствующих предъявляемым к ним и установленным законодательством о техническом регулировании обязательным требованиям;

- вносить в органы прокуратуры и федеральные органы исполнительной власти материалы о привлечении к ответственности лиц, осуществляющих производство и реализацию товаров (выполнение работ, оказание услуг), не соответствующих предъявляемым к ним обязательным требованиям, а также нарушающих права потребителей;

- обращаться в органы прокуратуры с просьбами принести протесты о признании недействительными актов федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, противоречащих законодательству в области защиты прав потребителей;

- обращаться в суды с заявлениями в защиту прав потребителей и законных интересов отдельных потребителей (группы, неопределенного круга потребителей);

- участвовать совместно с органом государственного надзора в формировании открытых и общедоступных государственных информационных ресурсов в области защиты прав потребителей, качества и безопасности товаров (работ, услуг).

Законодательство предусматривает меры материального стимулирования для общественных объединений потребителей и органов местного самоуправления. Если они выступают с заявлением в защиту прав потребителя, 50 % суммы взысканного штрафа перечисляются им.

Как отмечалось выше, наряду с пресечением нарушений в отношении конкретного потребителя и привлечением к ответственности виновных в совершении соответствующих нарушений защита прав потребителей включает в себя комплекс мер, направленных на нормальное осуществление этих прав, недопущение их нарушения, то есть представляет собой правовую защиту прав неопределенного круга потребителей (статья 46 Закона о защите прав потребителей).

Орган государственного надзора, органы местного самоуправления, общественные объединения потребителей вправе предъявлять иски в суды о прекращении противоправных действий предпринимателя в отношении неопределенного круга потребителей.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что принятые нормативные правовые акты в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг по своему содержанию в основном соответствуют требованиям руководящих принципов для защиты интересов потребителей, принятых Резолюцией 39/248 Генеральной Ассамблеи ООН 9 апреля 1985 года.

Критерий 2. Предусмотренные законодательными и иными нормативными правовыми актами нормативные правовые акты подзаконного уровня в области

защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг утверждены в полном объеме.

Эффективность выполнения Роспотребнадзором функций по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей зависит не только от качества специального законодательства о защите прав потребителей и гражданского законодательства и от организации деятельности самой службы, но и от качества отраслевого законодательства, регулирующего отношения в тех или иных сферах потребительского рынка.

Для этих целей принято множество законодательных актов, содержащих нормы, регулирующие отношения с участием потребителей (в части регулирования различных секторов потребительского рынка, технического регулирования, качества и безопасности пищевых продуктов и т.д.). В последние 5 лет активно разрабатывались разнообразные технические регламенты и национальные стандарты.

Согласно пункту 2 статьи 1 Закона о защите прав потребителей Правительство Российской Федерации не вправе поручать федеральным органам исполнительной власти принимать акты, содержащие нормы о защите прав потребителей, однако это требование не исполняется в полном объеме. Так, федеральные авиационные правила, регулирующие права потребителей в сфере воздушных пассажирских перевозок, утверждены приказом Минтранса России от 28 июня 2007 года № 82 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей».

Согласно Закону о защите прав потребителей (пункт 2 статьи 1, статья 26.2, статья 39.1) Правительство Российской Федерации вправе: издавать для потребителя и предпринимателя правила, обязательные при заключении и исполнении публичных договоров (договоров розничной купли-продажи, энергоснабжения, договоров о выполнении работ и об оказании услуг); устанавливать правила продажи отдельных видов товаров, оказания отдельных видов услуг, выполнения отдельных видов работ потребителям. Таким образом, перечень подзаконных нормативных правовых актов в области защиты прав потребителей является открытым и принятие решения о необходимости издания такого акта, регулирующего отношения по защите прав потребителей в той или иной сфере потребительского рынка, оставлено на усмотрение Правительства Российской Федерации.

Правительством Российской Федерации приняты несколько десятков постановлений, регулирующих правила продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг (туристических, образовательных, медицинских, коммунальных, связи и других), заключения договоров, и этот процесс продолжается. Одним из последних документов в этой сфере стало постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2012 года № 124 «О правилах, обязательных при заключении договоров снабжения коммунальными ресурсами для целей оказания коммунальных услуг».



Однако не утверждены правила оказания услуг в отдельных важнейших секторах потребительского рынка (финансовые услуги, риэлторская деятельность, оказание возмездных услуг по организации отдыха в детских оздоровительных лагерях и т.д.).

До настоящего времени не установлен порядок осуществления коллекторской деятельности, что приводит к многочисленным спорам при переуступке права требования по долгам в области потребительского кредитования.

В связи с изложенным представляется, что с учетом установленных в Законе о защите прав потребителей полномочий Правительства Российской Федерации по утверждению правил продажи отдельных видов товаров, оказания отдельных видов услуг, выполнения отдельных видов работ потребителям следовало бы систематизировать эту работу, определив соответствующим нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации (распоряжение) перечень таких правил, график их принятия, органы, ответственные за их разработку. Представляется, что разработка этих правил и их перечня должна осуществляться при обязательном участии Роспотребнадзора и общественных организаций потребителей.

Следует также предусмотреть механизм:

- разработки типовых договоров, рекомендованных к применению при заключении публичных договоров, особенно в сфере оказания отдельных видов услуг, выполнении отдельных видов работ, регулируемых соответствующими правилами;

- периодической актуализации как перечня правил, так и их содержания с учетом стремительного развития потребительского рынка (например, путем проведения обязательной периодической общественной экспертизы перечня и существующих правил).

Таким образом, в Российской Федерации выстроена хотя далеко не целостная, но все-таки система нормативных правовых актов подзаконного уровня в области защиты прав потребителей. Однако порядок разработки и принятия таких нормативных правовых актов с учетом открытости их состава должным образом не регламентирован.

Критерий 3. Принятые нормативные правовые акты в полной мере обеспечивают правовое регулирование в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг.

В 2012 году исполнилось 20 лет с момента вступления в силу Закона о защите прав потребителей. Отмечая огромное значение этого Закона в создании в Российской Федерации системы защиты прав потребителей и очевидную актуальность на момент принятия, все же необходимо сказать о том, что его содержание являлось отражением имевшихся в то время в стране потребительских отношений, среди которых доминировали отношения в сфере розничной торговли.

Об этом свидетельствует и перечень подзаконных нормативных правовых актов, принятых Правительством Российской Федерации после вступления в силу Закона о защите прав потребителей. В первую очередь были утверждены правила

продажи отдельных видов продовольственных и непродовольственных товаров (постановление Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 8 октября 1993 года № 995 «О Правилах продажи отдельных видов продовольственных и непродовольственных товаров»), новых автотранспортных средств, меховых товаров, изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней и т.д.

Затем потребительские отношения стали стремительно усложняться, и на первый план вышли отношения в области оказания различного вида услуг.

Постоянное изменение и усложнение потребительских отношений требуют постоянной корректировки нормативных правовых актов, регулирующих правила продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг. Часть положений нормативных правовых актов подзаконного уровня к настоящему времени устарела, отдельные вопросы урегулированы в законодательстве недостаточно.

Ниже приводятся лишь некоторые примеры недостатков таких нормативных правовых актов, следствием которых являются жалобы потребителей, поступающие в проверенные территориальные управления Роспотребнадзора (по Астраханской, Костромской областям, г. Москве, Камчатскому краю).

Согласно Правилам продажи отдельных видов товаров продавец обязан иметь книгу отзывов и предложений, которая предоставляется покупателю по его требованию (пункт 8 Правил). Соответственно, лишь при отсутствии книги отзывов и предложений наступает административная ответственность продавца. Однако Правила не содержат требований о том, что по каждому отзыву и предложению критического характера продавцом должен быть дан потребителю соответствующий ответ по существу, о чем должна иметься соответствующая подтверждающая информация. Соответственно, требование о наличии книги отзывов и предложений у продавца носит формальный и ничего не гарантирующий потребителю характер.

Продавец обязан довести до сведения покупателя фирменное наименование (наименование) своей организации, место ее нахождения (юридический адрес) и режим работы, размещая указанную информацию на вывеске организации. Согласно пункту 10 Правил продавец - индивидуальный предприниматель должен предоставить покупателю информацию о государственной регистрации и наименовании зарегистрировавшего его органа. Местом же нахождения индивидуального предпринимателя является место его регистрации (домашний адрес). Таким образом, остается неясным, должен ли он размещать на вывеске данную информацию (для целей, например, направления ему потребителем претензии).

Устарел утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1997 года № 481 перечень товаров (работ, услуг), информация о которых должна содержать противопоказания для их применения при отдельных заболеваниях. В данный перечень целесообразно включить непродовольственные товары, например: средства личной гигиены, парфюмерно-косметические товары, товары бытовой химии и т.д. Также целесообразно добавить в перечень работ и услуг, которые могут причинить вред при наличии отдельных видов заболева-

ний: услуги солярия, бассейнов (хлорирование и подкрашивание воды), SPA-процедуры, нелечебный массаж, например с применением ароматических масел.

Утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 года № 55 Перечень непродовольственных товаров надлежащего качества, не подлежащих возврату или обмену на аналогичный товар других размера, формы, габарита, фасона, расцветки или комплектации, составлен таким образом, что из него сложно установить, подлежит тот или иной конкретный товар обмену или нет. Например, формулировка позиции «мебель бытовая (мебельные гарнитуры и комплекты)» приводит к различному ее пониманию (то ли имеются в виду исключительно мебельные гарнитуры и комплекты, то ли любая мебель, включая гарнитуры и комплекты).

В утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2007 года № 612 Правилах продажи товаров дистанционным способом отсутствует перечень не подлежащих возврату товаров (например: бельевые изделия, предметы личной гигиены и прочее) при том, что в розничной торговле эти изделия возврату не подлежат.

Основным документом, регламентирующим информирование потребителя в области защиты его прав, является Закон о защите прав потребителей, а также Правила продажи отдельных видов товаров.

Согласно статье 8 Закона о защите прав потребителей необходимая информация об изготовителе (продавце) и о товарах (работах, услугах) в наглядной и доступной форме должна доводиться до сведения потребителя. Продавец товаров обязан довести наглядно и в доступной форме до сведения потребителей и сами эти Правила (пункт 9 Правил).

В то же время для рядового потребителя практическая польза от наличия в магазине Правил продажи товаров неочевидна, поскольку это достаточно сложные нормативные документы, непосредственное применение норм которых возможно только после тщательного и вдумчивого изучения.

Представляется целесообразным рассмотреть вопрос об изменении подхода к информированию потребителей в этой части путем смещения акцентов на обеспечение практической возможности для потребителя сразу, непосредственно после нарушения его прав, осуществить их самозащиту.

Для этого следовало бы законодательно обязать предпринимателей размещать в местах торговли (выполнения услуг) образцы жалоб (претензий), единые формы которых применительно к различным сферам потребительского рынка были бы разработаны и утверждены Роспотребнадзором.

Следует отметить, что порядок и способы доведения информации до потребителя - слабое место в системе нормативных правовых актов, регулирующих различные сферы отношений с участием потребителей. Как правило, не конкретизированы в законодательстве способы доведения до потребителей достоверной информации, необходимой для правильного выбора товара или услуги.

Законом предусмотрено, что предприниматель обязан своевременно предоставлять потребителю необходимую и достоверную информацию о товарах (работах, услугах), обеспечивающую возможность их правильного выбора.

В действительности перечень и способы доведения информации (в технической документации, прилагаемой к этим товарам, на упаковке товаров, в их маркировке, на их этикетках, в справке, прилагаемой к таможенной декларации) установлены Правительством Российской Федерации лишь для некоторых видов товаров: это импортные непродовольственные товары (постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 1997 года № 1037 «О мерах по обеспечению наличия на ввозимых на территорию Российской Федерации непродовольственных товарах информации на русском языке»); товары, на которые распространяется требование о содержании информации о классе энергетической эффективности (постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 года № 1222 «О видах и характеристиках товаров, информация о классе энергетической эффективности которых должна содержаться в технической документации, прилагаемой к этим товарам, в их маркировке, на их этикетках, и принципах правил определения производителями, импортерами класса энергетической эффективности товара»); реализуемые в розницу импортированные товары алкогольной, спиртосодержащей, табачной продукции и пива (постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 872 «О справке, прилагаемой к таможенной декларации»).

Согласно пункту 3 статьи 10 Закона о защите прав потребителей для остальных случаев действует общее правило: информация доводится до сведения потребителей в технической документации, прилагаемой к товарам (работам, услугам), на этикетках, маркировкой или иным способом, принятым для отдельных видов товаров (работ, услуг). Информация об обязательном подтверждении соответствия товаров представляется в порядке и способами, которые установлены законодательством о техническом регулировании, и включает в себя сведения о номере документа, подтверждающего такое соответствие, о сроке его действия и об организации, его выдавшей.

Не существует ни одного нормативного документа, устанавливающего способы доведения информации об услугах. Отраслевые правила их оказания в общем виде содержат перечни информации, подлежащей предоставлению потребителям, но способы предоставления этой информации практически нигде не раскрываются.

Представляется, что возможности самостоятельного выбора исполнителями способа информирования об услуге должны быть сведены к минимуму на уровне соответствующих правил.

Особенно это актуально для финансовых услуг, поскольку для понимания всех нюансов в финансовой сфере требуется соответствующая подготовка. Следовало бы установить особые требования раскрытия информации для кредитных и микрофинансовых организаций, исполнителей услуг по расчетам (платежных агентов); разработать документ, в котором в сжатом виде и простым языком бы-

ли бы изложены основные условия предоставления той или иной финансовой услуги (типизировать финансовые услуги, то есть название «типовой» услуги должно соответствовать конкретному набору прав и обязанностей потребителя).

В Законе о защите прав потребителей отсутствует нормативно определенное понятие «основные потребительские свойства непродовольственных товаров», при этом оно употребляется в законодательстве. Так, постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 1997 года № 1037 «О мерах по обеспечению наличия на ввозимых на территорию Российской Федерации непродовольственных товарах информации на русском языке» содержит требование о том, что информация о непродовольственных товарах с учетом их вида и особенностей должна содержать, в том числе, сведения на русском языке об основных свойствах и характеристиках товара; в статье 21 Закона о защите прав потребителей употребляется термин «обладающий этими же основными потребительскими свойствами» товар.

В статьях 21 и 23 Закона о защите прав потребителей не обеспечено единство применяемой терминологии применительно к товару, подлежащему замене (применяются, соответственно, термины «обладающий этими же основными потребительскими свойствами» и «аналогичный» товар).

В практике Управления по Камчатскому краю имеется достаточно большое количество жалоб потребителей на завышенные суммы расходов коммунальных ресурсов, предназначенных на общедомовые нужды, то есть для содержания общего имущества в многоквартирном доме и нормативные технологические потери коммунальных ресурсов (технически неизбежные и обоснованные потери горячей и холодной воды, тепловой и электрической энергии, газа во внутридомовых инженерных коммуникациях и оборудовании многоквартирного дома) в домах, где не все квартиры оборудованы индивидуальными приборами учета коммунальных ресурсов. Во многом это связано с отсутствием действенного механизма, позволяющего точно учитывать количество лиц, фактически проживающих в многоквартирном доме. Не решают эту проблему и вступающие в действие с 1 сентября 2012 года утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 года № 354 Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирном доме и жилых домов. Согласно подпункту з) пункта 34 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирном доме и жилых домов потребитель коммунальных услуг обязан информировать исполнителя коммунальных услуг об увеличении или уменьшении числа граждан, проживающих (в том числе временно) в занимаемом им жилом помещении, не позднее 5 рабочих дней со дня произошедших изменений, в случае если жилое помещение не оборудовано индивидуальным или общим (квартирным) прибором учета. Однако никакой ответственности за неисполнение этой обязанности законодательство не предусматривает.

В результате лица, фактически проживающие в жилом помещении, но не зарегистрированные в нем и о которых собственник жилого помещения самостоятельно не сообщил исполнителю коммунальных услуг (в случае сдачи жилья в аренду без заключения соответствующего договора, приезда родственников на учебу, лечение, в отпуск и т.д.), пользуются коммунальными услугами в многоквартирном доме, но не платят за них. Однако данные объемы коммунальных ресурсов учитываются общедомовыми приборами учета, и, соответственно, плата за этот объем ресурсов распределяется между собственниками жилых помещений и лицами, пользующимися ими на законных основаниях.

Актуальным остается вопрос о сроках проведения перерасчета платы за недопоставку (поставку некачественных) коммунальных услуг. Пользуясь тем, что законодательством не определен срок проведения перерасчета за непредоставленные коммунальные услуги или за предоставление услуг ненадлежащего качества, управляющие компании устанавливают такой срок самостоятельно, причем этот срок может быть до полугода и выше. Не решило этот вопрос и принятие новых правил оказания коммунальных услуг.

По ряду направлений специальное законодательство устанавливает для граждан-потребителей права, отличные от прав, предоставленных Законом о защите прав потребителей. Например, срок рассмотрения претензий потребителя услуг связи специальным законом установлен в течение 2 месяцев (по Закону - от 10 дней).

В практике Управления по Камчатскому краю имеются жалобы потребителей, связанные с пробелами в Правилах по киноvideообслуживанию населения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 1994 года № 1264. В этих правилах не установлен порядок соблюдения киноvideозрелищными предприятиями возрастных ограничений, указанных для зрителей в прокатном удостоверении на киноvideофильм (пункт 13 Правил по киноvideообслуживанию населения); не обозначено время конкретных часов вечерних сеансов, на которые дети дошкольного и младшего школьного возраста допускаются только в сопровождении взрослых (пункт 20 Правил по киноvideообслуживанию населения); не установлены нормы допустимой с точки зрения обеспечения безопасности для здоровья зрителей громкости звучания звукопроизводящих и звукоусилительных устройств (кинотеатрах, киноцентрах) (пункт 12 Правил по киноvideообслуживанию населения).

Оценивая полноту правового регулирования в выбранных для целей аудита эффективности секторах потребительского рынка (жилищно-коммунальные услуги, туристские услуги, услуги по перевозке воздушным транспортом, финансовые услуги) на законодательном уровне, следует отметить, что согласно выработанной Верховным Судом Российской Федерации правовой позиции (пункт 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2012 года № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей»), если отдельные виды отношений с участием по-

требителей регулируются специальными законами Российской Федерации, содержащими нормы гражданского права (например: договор участия в долевом строительстве; договор страхования как личного, так и имущественного; договор банковского вклада; договор перевозки; договор энергоснабжения), то к отношениям, возникающим из таких договоров, Закон о защите прав потребителей применяется в части, не урегулированной специальными законами.

Однако некоторые нормы гражданского права, содержащиеся в специальных законах, имеют неоднозначную трактовку, поскольку не соответствуют основополагающим принципам гражданского законодательства.

Так, не соответствуют указанным в статье 128 Гражданского кодекса базовым правилам гражданского оборота товаров, работ и услуг положения пункта 1 статьи 64 Воздушного кодекса Российской Федерации (далее - Воздушный кодекс), в которых употребляется термин «продажа билетов». Данное обстоятельство противоречит взаимосвязанным положениям ряда статей Гражданского кодекса (статьи 128, 129, 424, пункт 1 статьи 454 и пункт 2 статьи 786), поскольку билет не является самостоятельным предметом отношений по купле-продаже, а также положениям статьи 105 Воздушного кодекса, согласно которой билет определен в качестве документа, подтверждающего заключение договора (приобретение услуги) воздушной перевозки пассажира с перевозчиком.

Обозначенная проблема носит системный характер особенно в свете недобросовестной деятельности многочисленных «агентств по продаже билетов», фактически приводящей к риску заключения с неуполномоченными лицами «договоров перевозки», впоследствии не подтверждаемых самими перевозчиками в момент регистрации «пассажира» на рейс.

В целях исключения злоупотреблений по взиманию с пассажиров множественных плат за перевозку сверх непосредственно самой цены перевозки, в частности, так называемых «топливных сборов», целесообразно уточнить соответствующие положения пункта 1 статьи 103 Воздушного кодекса за счет внесения изменения, позволяющего однозначно идентифицировать понятие и суть «провозной платы» (платы за проезд, платы за перевозку) в контексте положений гражданского законодательства (пункт 1 статьи 786 и пункт 1 статьи 790 Гражданского кодекса).

Реализация данного предложения означала бы, что отсутствие (неуказание) провозной платы как единой цены услуги по договору воздушной перевозки при одновременном присутствии в этом договоре нескольких дополнительных тарифов и сборов квалифицировалось бы как нарушение запрета, установленного пунктом 2 статьи 16 Закона о защите прав потребителей.

Особую проблему при обеспечении защиты прав потребителей в области воздушных перевозок породил вопрос соотношения норм статьи 1 Закона о защите прав потребителей с положениями пункта 1 статьи 102 и пункта 3 статьи 106 Воздушного кодекса в части определения полномочного органа по

утверждению федеральных авиационных правил (далее - ФАП), непосредственно регулирующих отношения с участием потребителей.

С 2007 года Роспотребнадзор не прекращает попытки добиться изменения статуса ФАП «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей», утвержденных приказом Минтранса России от 28 июня 2007 года № 82.

Такая ситуация противоречит требованиям Закона о защите прав потребителей о том, что Правительство Российской Федерации должно само утверждать правила оказания отдельных видов услуг потребителям и не вправе поручать федеральным органам исполнительной власти принимать такие акты.

Объективным подтверждением именно такого подхода к решению вопроса о статусе соответствующих ФАП служит то обстоятельство, что в сходных сферах правоотношений, касающихся перевозки пассажиров железнодорожным и водным транспортом, уже действуют нормативные правовые акты аналогичного содержания (согласно статье 3 Федерального закона «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» и статье 66 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации), принятые в рамках требований Закона о защите прав потребителей: Правила оказания услуг по перевозкам на железнодорожном транспорте пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 2 марта 2005 года № 111; Правила оказания услуг по перевозке пассажиров, багажа, грузов для личных (бытовых) нужд на внутреннем водном транспорте, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2003 года № 72.

Необходимость скорейшего разрешения обозначенного вопроса диктуется еще и тем фактором, что ведомственный статус ФАП «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей» не позволяет Роспотребнадзору, по его информации, с учетом положений статьи 1 Закона о защите прав потребителей рассматривать соответствующий приказ Минтранса России как нормативный правовой акт в области защиты прав потребителей и, следовательно, обеспечивать в отношении его соблюдения реализацию надзорных функций и полномочий. При этом ни сам Минтранс России, ни подведомственные ему органы ввиду отсутствия закрепленных за ними полномочий в области защиты прав потребителей исполнение требований, указанных ФАП в этой части, никак не обеспечивают.

В части защиты прав потребителей финансовых услуг следует отметить, что в основополагающих отраслевых законодательных актах (Федеральный закон «О банках и банковской деятельности», Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации», Федеральный закон «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами» и т.д.) отсутствуют положения, прямо указывающие на не-



обходимость соблюдения законодательства о защите прав потребителей, если соответствующие сделки заключены гражданами в потребительских целях.

Актуальность данного предложения обусловлена тем, что неоднократно предпринимались настойчивые попытки поставить под сомнение обоснованность распространения норм законодательства о защите прав потребителей на правоотношения, возникающие в сфере финансовых услуг.

Следует отметить, что прямое указание на необходимость соблюдения законодательства о защите прав потребителей уже содержится в отдельных специальных законах (таких, как Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости»).

Недостаточно урегулирован в законодательстве вопрос защиты потребителей от угрозы попадания в фактическую финансовую кабалу к кредитным организациям, злоупотребляющим возможностью увеличения обязательств заемщика через неконтролируемый с его стороны рост платежей по соответствующим сделкам.

В частности, такая ситуация нередко возникает в области оборота банковских карт, учитывая то обстоятельство, что правовое регулирование возникающих в этой связи гражданских отношений законодательством вообще фактически не установлено.

Необходимо учитывать то обстоятельство, что предоставление кредита и открытие (ведение) банковского счета, в том числе с его кредитованием, являются разными видами услуг, подпадающих под действие разных правовых норм.

В частности, в отличие от кредитного договора, договор банковского счета не требует обязательной письменной формы сделки. При этом согласно пункту 1 статьи 846 Гражданского кодекса условия договора банковского счета, прежде всего, определяются волей сторон сделки.

Кроме того, согласно пункту 1 статьи 859 Гражданского кодекса владелец банковского счета, в отличие от заемщика, имеет безусловное право расторгнуть соответствующий договор с банком в любое время.

На практике же кредитные организации не доводят до граждан обозначенные различия, вводя тем самым потребителей в заблуждение о существе заключаемых ими договоров.

Возможность легкого получения заемных средств через договор кредитного банковского счета при необязательности письменной формы, приоритете договорного права и при применении в таких условиях односторонне изменяемых банком финансовых «санкций» в конечном итоге может приводить к образованию у граждан несоразмерных займу и часто необоснованных долгов.

За последнее время в отраслевые законодательные акты, регулирующие отношения с участием потребителей, вносились существенные изменения, направленные на усиление защиты их прав. Так, достаточно назвать Федеральный закон от 3 мая 2012 года № 47-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и отдель-

ные законодательные акты Российской Федерации», который решил достаточно много проблемных вопросов в обеспечении прав потребителей туристских услуг. Однако, как следует из изложенного выше, требуется комплексный подход к решению проблем обеспечения прав потребителей в различных секторах потребительского рынка.

В этой связи представляется, что при разработке новых нормативных правовых актов, регулирующих отношения с участием потребителей, следует предусмотреть их обязательную «потребительскую» экспертизу (Роспотребнадзором, общественными объединениями потребителей) на предмет соответствия законодательству о защите прав потребителей и отсутствия положений, ущемляющих их права или препятствующих реализации этих прав (по аналогии с обязательной оценкой регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов на деятельность предпринимателей, осуществляемой Минэкономразвития России, что в комплексе позволит обеспечить баланс интересов потребителей и предпринимателей).

Таким образом, принятые нормативные правовые акты не в полной мере обеспечивают правовое регулирование в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Критерий 4. Административные регламенты выполнения Роспотребнадзором государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей утверждены.

В целях упорядочения исполнения Роспотребнадзором государственных функций по надзору в области защиты прав потребителей приказами Минздравсоцразвития России были утверждены административные регламенты, в том числе:

- административный регламент исполнения Роспотребнадзором государственной функции по проведению проверок деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров (приказ Минздравсоцразвития России от 18 ноября 2011 года № 1372н);

- административный регламент Роспотребнадзора по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения обращений граждан, принятию по ним решений и направлению ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок (приказ Минздравсоцразвития России от 9 марта 2011 года № 174н, новая редакция регламента утверждена приказом Минздравсоцразвития России от 26 декабря 2011 года № 1641н);

- административный регламент предоставления Роспотребнадзором государственной услуги по приему и учету уведомлений о начале осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов работ и услуг согласно перечню, предусмотренному постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 584 (приказ Минздравсоцразвития России от 25 апреля 2012 года № 404н).

Таким образом, административные регламенты выполнения Роспотребнадзором государственной функции по надзору в области защиты прав потребителей утверждены по всем направлениям деятельности Роспотребнадзора в рамках возложенных на него полномочий.

**Цель 2. Оценить, позволяют ли полномочия, а также территориальная и штатная структура Роспотребнадзора эффективно реализовывать возложенную на него государственную функцию по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей**

Критерий 1. Установленные нормативными правовыми актами полномочия Роспотребнадзора позволяют эффективно реализовывать государственную функцию по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

Критерий 2. Установленные нормативными правовыми актами полномочия сотрудников Роспотребнадзора позволяют эффективно реализовывать государственную функцию по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

Основополагающие полномочия Роспотребнадзора как федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, закреплены в статье 40 Закона и статье 4 Закона № 294-ФЗ и включают в себя:

- организацию и проведение проверок соблюдения предпринимателями требований, установленных международными договорами, Законом о защите прав потребителей, другими нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в области защиты прав потребителей, предписаний должностных лиц органа государственного надзора;

- организацию и проведение проверок соответствия товаров (работ, услуг) установленным нормативными правовыми актами обязательным требованиям, обеспечивающим их безопасность для жизни и здоровья потребителей, окружающей среды, предупреждение действий, вводящих потребителей в заблуждение, и предотвращение причинения вреда имуществу потребителей. Государственный надзор за соответствием товаров требованиям безопасности, установленным техническими регламентами, осуществляется также уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в соответствии с законодательством о техническом регулировании (например, Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии);

- применение мер пресечения нарушений обязательных требований, выдачу предписаний о прекращении нарушений прав потребителей, о прекращении нарушений обязательных требований, об устранении выявленных нарушений обязательных требований, привлечение к ответственности лиц, совершивших такие нарушения;

- систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований, анализ и прогнозирование состояния их исполнения при осуществлении предпринимателями своей деятельности;

- статистическое наблюдение в области обеспечения защиты прав потребителей, учет и анализ 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 заблуждение информации о товарах (работах, услугах);

- ежегодное проведение анализа и оценки эффективности федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей;

- ежегодную подготовку государственных докладов о защите прав потребителей в Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2012 года № 283 «О государственном докладе о защите прав потребителей в Российской Федерации»);

- формирование и ведение совместно с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими наряду с Роспотребнадзором в соответствии с законодательством о техническом регулировании государственный надзор за соответствием товаров требованиям безопасности, установленным техническими регламентами, открытого и общедоступного государственного информационного ресурса в области защиты прав потребителей, качества и безопасности товаров (работ, услуг) в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. До настоящего времени такой порядок Правительством Российской Федерации не принят.

Роспотребнадзор может быть привлечен судом к участию в деле либо вправе вступать в дело по своей инициативе или по инициативе лиц, участвующих в деле, для дачи заключения по делу в целях защиты прав потребителей; он вправе давать разъяснения по вопросам применения нормативных правовых актов, регулирующих отношения в данной области.

В рамках возложенных на Роспотребнадзор полномочий должностные лица ведомства при осуществлении своей деятельности вправе:

- запрашивать и получать на основании мотивированных письменных запросов от органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных организаций, предпринимателей информацию и документы по вопросам защиты прав потребителей;

- беспрепятственно по предъявлению служебного удостоверения и копии приказа (распоряжения) руководителя органа государственного надзора о назначении проверки посещать территорию, здания, помещения и сооружения, используемые предпринимателем при осуществлении своей деятельности, в целях проведения мероприятий по контролю;

- проводить отбор проб и образцов товаров, предназначенных для реализации и реализуемых потребителям, для проведения их исследований, испытаний;

- выдавать предпринимателям предписания о прекращении нарушений прав потребителей, о прекращении нарушений обязательных требований, об устранении выявленных нарушений обязательных требований, о проведении мероприятий по обеспечению предотвращения вреда жизни, здоровью и имуществу потребителей, окружающей среде;

- составлять протоколы об административных правонарушениях в области защиты прав потребителей, рассматривать дела об указанных административных правонарушениях и принимать меры по предотвращению таких нарушений. Перечень должностных лиц Роспотребнадзора, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, утвержден приказом Роспотребнадзора от 9 февраля 2011 года № 40;

- направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями обязательных требований, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений;

- обращаться в суд с заявлениями в защиту прав потребителей, законных интересов неопределенного круга потребителей, а также с заявлениями о ликвидации (прекращении деятельности) предпринимателя за неоднократное (2 и более раз в течение 1 календарного года) или грубое (повлекшее смерть или массовые заболевания, отравления людей) нарушение прав потребителей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 мая 2012 года № 412 утверждено Положение о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей, в котором практически с точностью воспроизведены положения Закона о защите прав потребителей в части государственного надзора и полномочий Роспотребнадзора при его осуществлении.

В Положении о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека также отражено, что Роспотребнадзор осуществляет прием и учет уведомлений о начале осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов работ и услуг по перечню, утвержденному Правительством Российской Федерации (с 2009 года). Кроме того, Роспотребнадзор организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение их обращений, принимает по ним решения и направляет заявителям ответы в установленный законодательством срок.

В части выработки и реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере защиты прав потребителей следует отметить, что в проверяемом периоде данные полномочия были отнесены к компетенции Минздравсоцразвития России, а в 2012 году закреплены за Роспотребнадзором.

Минздравсоцразвития России приказом от 24 апреля 2006 года № 308 утвердило типовое положение о территориальном органе Роспотребнадзора по субъекту Российской Федерации, где вопросам полномочий посвящен раздел III.

Типовое положение Роспотребнадзором было доведено до территориальных управлений, на его основании были подготовлены и приказами Роспотребнадзора утверждены положения о территориальных управлениях службы.

Анализ положений в проверенных управлениях Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации (Астраханская, Костромская области, г. Москва, Камчатский край) показал, что они не всегда своевременно актуализируются. Так, в положение об Управлении по Костромской области на момент проверки не были внесены изменения в части полномочий по приему и учету уведомлений о начале осуществления предпринимателями отдельных видов работ и услуг. Вместе с тем данные полномочия возложены на Роспотребнадзор с 2009 года.

Приказом Роспотребнадзора от 23 мая 2007 года № 163 утверждены примерные положения о структурных подразделениях его территориальных органов. Полномочия по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей в соответствии с данным приказом закреплены за отделом по защите прав потребителей и отделом юридического обеспечения. Следует отметить, что в соответствии с утвержденными структурами управлений по субъектам Российской Федерации не везде созданы и действуют отделы юридического обеспечения. Так, в Управлении по Костромской области функции юридического обеспечения возложены на отдельных сотрудников отдела защиты прав потребителей.

В Управлении по г. Москве в проверяемом периоде была создана отличная от рекомендованной Роспотребнадзором система распределения полномочий. Согласно положениям об отделах Управления задача по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей решалась следующим образом.

1. Профильные отделы, территориальные отделы Управления по административным округам в пределах своей компетенции:

- осуществляли деятельность по предупреждению, обнаружению, пресечению нарушений законодательства в области защиты прав потребителей;
- осуществляли в установленном порядке проверку деятельности предпринимателей по выполнению требований законодательства в области защиты прав потребителей;
- принимали меры административного, ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий нарушений предпринимателями обязательных требований;
- осуществляли деятельность по рассмотрению жалоб и обращений, запросов органов власти, предпринимателей и граждан, подготавливали ответы.

2. Отдел юридического обеспечения:

- осуществлял контроль за соблюдением обязательных требований законодательства, регулирующего деятельность субъектов потребительского рынка в сфере оказания финансовых и туристских услуг;

- возбуждал и подготавливал к рассмотрению дела об административных правонарушениях по признакам нарушения законодательства о защите прав потребителей;

- анализировал и обобщал практику применения законодательства об административных правонарушениях.

3. Отдел анализа и координации надзора в сфере защиты прав потребителей:

- координировал деятельность отделов в области осуществления надзора в сфере защиты прав потребителей;

- осуществлял сбор информации, анализировал деятельность отделов в данной области, обобщал практику применения законодательства об административных правонарушениях;

- осуществлял надзор за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;

- участвовал в судебных разбирательствах или вступал в дело по своей инициативе или по инициативе лиц, участвующих в деле, давал заключения по делу в целях защиты прав потребителей.

Кроме того, отделами подготавливались и направлялись иски в суд о признании действий предпринимателей противоправными в отношении неопределенного круга потребителей и о прекращении этих действий.

В результате такого распределения полномочий Управлением была предпринята попытка обеспечения комплексности проверки (сотрудники одного отдела в рамках одной проверки осуществляли надзор и в сфере санитарного законодательства и в области защиты прав потребителей) и рациональности использования рабочего времени сотрудников. Однако, как будет показано ниже, такое распыление полномочий не только не повысило эффективность осуществления государственного федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, но, наоборот, значительно ухудшило показатели деятельности Управления.

Таким образом, закрепленные нормативными правовыми актами полномочия Роспотребнадзора и его сотрудников в целом позволяют эффективно реализовывать государственную функцию по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

Однако имеющиеся в законодательстве недостатки снижают эффективность осуществления федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

### **Недостатки общего правового регулирования осуществления государственного надзора**

Как отмечалось выше, порядок осуществления государственного надзора в области защиты прав потребителей регулируется также Законом № 294-ФЗ.

Положения данного закона в полном объеме распространяются на порядок организации и проведения проверок при осуществлении надзора в области защиты прав потребителей (в части периодичности плановых проверок, согласования планов проверок с органами прокуратуры и их опубликования, направления

уведомлений предпринимателям о проведении проверки и т.д.). Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей не включен и в перечень видов государственного надзора (пункт 4 статьи 1 Закона № 294-ФЗ), особенности осуществления которых могут устанавливаться иными федеральными законами. В части 16 статьи 10 Закона № 294-ФЗ содержится лишь указание на то, что основанием для проведения внеплановой проверки может являться нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены), и в данном случае ее предварительного согласования с органами прокуратуры не требуется.

Следует отметить, что механизм предварительного уведомления предпринимателя о проведении проверки (в части вопросов защиты прав потребителей)<sup>6</sup> в отдельных случаях может приводить к значительному снижению ее эффективности. При проведении таких проверок, например в части продажи товаров с истекшим сроком годности, существенное значение имеет эффект внезапности, поскольку, зная заранее о предстоящей проверке, недобросовестный продавец имеет все возможности устранить на время ее проведения упомянутые нарушения, а после завершения - вернуться к соответствующей практике нарушения прав потребителей.

Законом № 294-ФЗ введено такое понятие, как уведомление о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности.

Согласно статье 19.7.5-1 КоАП предприниматели обязаны уведомить о начале осуществления отдельных видов деятельности уполномоченный Правительством Российской Федерации в соответствующей сфере федеральный орган исполнительной власти и несут ответственность в случае непредставления уведомлений или представления таких уведомлений с содержанием в них недостоверных сведений.

В основном указанное выше нововведение о представлении уведомлений коснулось Роспотребнадзора, поскольку в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 584 именно он определен уполномоченным органом, которому направляются уведомления по подавляющему большинству перечисленных в постановлении видов деятельности.

С учетом изложенного и с целью более эффективного планирования работы органов, осуществляющих государственный надзор, следовало бы ввести такое понятие, как уведомление о прекращении или временном приостановлении соответствующих видов деятельности.

При осуществлении государственного надзора в области защиты прав потребителей требуется, в частности, осуществлять обследование продукции (товаров) на предмет ее годности и соответствия обязательным требованиям, а процессы, влияющие на потребительские свойства продукции (товаров), - ис-

---

<sup>6</sup> Пункт 42 административного регламента, утвержденного приказом Минздравсоцразвития России от 18 ноября 2011 года № 1372н, предусматривает уведомление предпринимателя о проведении внеплановой проверки не менее чем за 24 часа до ее проведения.



следовать на предмет их соответствия требованиям законодательства о техническом регулировании.

Однако обследование продукции (товаров), исследование процессов, влияющих на их потребительские свойства в перечне объектов, подлежащих обследованию (исследованию) при проведении мероприятия по надзору (пункт 5 статьи 2 Закона № 294-ФЗ), не предусмотрено, что не представляется правильным.

В связи с имеющимися злоупотреблениями со стороны недобросовестных хозяйствующих субъектов, направленными на избежание проверки всеми возможными способами, представляется целесообразным предусмотреть в Законе № 294-ФЗ механизм осуществления плановой или внеплановой выездной проверки в случае отсутствия при ее проведении руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя.

Необходимо также предусмотреть механизм переноса срока проведения плановой проверки при возникновении таких обстоятельств, как болезнь, нахождение в отпуске руководителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, а также в случае изменения наименования юридического лица и места фактического осуществления им деятельности.

Следует уточнить используемое в статье 12 Закона № 294-ФЗ (части 4 и 5) понятие «уполномоченный представитель юридического лица и индивидуального предпринимателя».

### **Недостаточное ограничение федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей от осуществляемого Роспотребнадзором государственного надзора за соответствием товаров требованиям безопасности, установленным техническими регламентами**

По итогам заседания Президиума Государственного совета Российской Федерации по вопросу «Об усилении государственных гарантий защиты прав потребителей в Российской Федерации» (16 января 2012 года, г. Саранск) Минздравсоцразвития России было поручено представить предложения по совершенствованию в целях усиления защиты прав потребителей механизмов осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля при производстве пищевых продуктов и предоставлении услуг общественного питания. Достаточно очевидно, что это поручение связано с имеющимися проблемами в реализации законодательства о техническом регулировании, в том числе при осуществлении государственного надзора за соблюдением требований технических регламентов.

Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей включает в себя, в том числе, организацию и проведение проверок соответствия товаров (работ, услуг) обязательным, установленным в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации требованиям, обеспечивающим согласно подпункту 2 пункта 2 статьи 40 Закона о защите прав потребителей:

- безопасность товаров (работ, услуг) для жизни и здоровья потребителей, окружающей среды;
- предупреждение действий, вводящих потребителей в заблуждение;
- предотвращение причинения вреда имуществу потребителей.

Преамбула Закона о защите прав потребителей провозглашает, что этот закон устанавливает права потребителей на приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества и безопасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды.

В статье 40 «Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей» указанного Закона речь идет о двух видах проверок, организуемых и проводимых уполномоченным федеральным органом исполнительной власти:

- соблюдения предпринимателями требований, установленных законодательством в области защиты прав потребителей;
- соответствия товаров (работ, услуг) обязательным требованиям, обеспечивающим: их безопасность для жизни и здоровья потребителей; предупреждение действий, вводящих потребителей в заблуждение; предотвращение причинения вреда имуществу потребителей.

В этой же статье говорится и о государственном надзоре за соответствием товаров требованиям безопасности, установленным техническими регламентами, который осуществляется также уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в соответствии с законодательством о техническом регулировании.

В положении о государственном докладе о защите прав потребителей в Российской Федерации также упоминается о двух видах государственного надзора: в доклад включаются сведения об организации и проведении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей и государственного надзора за соответствием товаров требованиям безопасности.

В технических регламентах содержатся положения о государственном надзоре за соответствием продукции их требованиям, и по целому ряду этих регламентов органом, уполномоченным на проведение этого надзора, в том числе и на стадиях производства, хранения, перевозки и прочего, является Роспотребнадзор<sup>7</sup>.

Таким образом, законодатель различает государственный надзор в области защиты прав потребителей и государственный надзор за соответствием товаров, работ, услуг требованиям безопасности. И, несмотря на то, что, безусловно, обеспечение безопасности продукции является одной из составляющих системы защиты прав потребителей, такое различие следует признать правильным. Это обусловлено тем, что вопрос обеспечения безопасности продукции должен решаться в первую очередь на стадии ее создания, хранения, транспортировки,

---

<sup>7</sup> Например: статья 28 Федерального закона от 12 июня 2008 года № 88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию», статья 25 Федерального закона от 24 июня 2008 года № 90-ФЗ «Технический регламент на масложировую продукцию», статья 26 Федерального закона от 27 октября 2008 года № 178-ФЗ «Технический регламент на соковую продукцию из овощей и фруктов», статья 18 в совокупности с пунктом 5 статьи 3 Федерального закона от 22 декабря 2008 года № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию» и т.д.

то есть до того момента, когда продукция попадет к конкретному потребителю, станет доступной для него (станет товаром). Процесс подтверждения безопасности продукции требует и применения особых методов - исследований (испытаний), с помощью которых возможно установить соответствие продукции обязательным требованиям. Кроме того, технические регламенты, обеспечивающие безопасность продукции, - это нормативные правовые акты, содержащие обязательные требования и предусматривающие осуществление государственного надзора за их исполнением, причем не обязательно в рамках законодательства о защите прав потребителей. Если единственным органом, уполномоченным осуществлять государственный надзор в сфере защиты прав потребителей, является Роспотребнадзор, то надзор за соответствием товаров требованиям безопасности, установленным техническими регламентами, осуществляется также федеральными органами исполнительной власти в соответствии с законодательством о техническом регулировании.

В Федеральный закон «О техническом регулировании» включена специальная глава 6, посвященная вопросам государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов.

Таким образом, Роспотребнадзор, наряду с осуществлением федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей (где он является «монополистом»), осуществляет совместно с другими органами исполнительной власти еще и государственный надзор за соблюдением требований технических регламентов (или за соответствием товаров требованиям безопасности, установленным техническими регламентами), причем каждый из технических регламентов может содержать особенности в порядке осуществления такого надзора.

В связи с изложенным представляется, что для целей осуществления контрольной деятельности (как она понимается и регулируется Законом № 294-ФЗ) одной из самостоятельных функций Роспотребнадзора является функция осуществления государственного надзора за соблюдением требований технических регламентов. Соответственно, эти мероприятия должны осуществляться в плановом порядке и носить комплексный характер (так, как это предусмотрено в самих технических регламентах).

Например, согласно пункту 2 статьи 28 Федерального закона от 12 июня 2008 года № 88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию» государственный надзор за соблюдением требований технического регламента на молоко и молочную продукцию должен осуществляться в отношении: процессов производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации молока и продуктов его переработки, предназначенных для употребления в пищу (на стадии приемки, ввода в эксплуатацию объектов производства, периодической проверки выполнения изготовителем (продавцом) требований технического регламента и программы мероприятий по предотвращению причинения вреда). Проведение таких тематических проверок соблюдения требований (в целом или частично) технических регламентов соответствующими

производителями, продавцами на нескольких объектах в различных регионах, направленных на обеспечение права на безопасность неопределенного круга потенциальных потребителей той или иной продукции, не должно препятствовать проведению плановых проверок отдельных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в области санитарно-эпидемиологического надзора и надзора в сфере защиты прав потребителей с учетом периодичности, установленной для контрольных мероприятий Законом № 294-ФЗ. В рамках этих мероприятий в целях подтверждения фактов нарушения требований законодательства о защите прав потребителей или санитарно-эпидемиологическом благополучии также в случае необходимости могут осуществляться проверки соблюдения отдельных требований отдельных технических регламентов конкретными предпринимателями.

Это тем более актуально, что такие комплексные мероприятия могут проводиться сразу несколькими органами исполнительной власти, уполномоченными осуществлять контроль за соблюдением различных требований одного и того же технического регламента. Например, государственный контроль за соблюдением требований технического регламента на молоко наряду с органами Роспотребнадзора осуществляют также и органы, уполномоченные на проведение государственного контроля (надзора) в сфере ветеринарии (статья 28 Федерального закона от 12 июня 2008 года № 88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию»).

Иными словами, следовало бы разделять для целей планирования проверок общий государственный надзор за соблюдением требований технических регламентов в целях изучения практики соблюдения, применения и совершенствования законодательства о техническом регулировании<sup>8</sup> и обеспечивающий государственный надзор за соблюдением требований технических регламентов, проводимый в целях подтверждения конкретных нарушений конкретными предпринимателями законодательства о защите прав потребителей и санитарно-эпидемиологическом благополучии (то есть для целей соответствующих видов государственного надзора, осуществляемого Роспотребнадзором).

К настоящему моменту Комиссией Таможенного союза принят целый ряд технических регламентов Таможенного союза, которые в ближайшее время вступают (или уже вступили) в силу. В каждом из них содержатся те или иные положения по вопросам государственного надзора за их исполнением (поручения сторонам Таможенного союза до дня вступления в силу соответствующего технического регламента определить органы государственного контроля (надзора), ответственные за осуществление государственного контроля (надзора) за

---

<sup>8</sup> Так, еще в 2000 году было принято постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2000 года № 883 «Об организации и проведении мониторинга качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения». Целью этого мониторинга были обозначены определение приоритетных направлений государственной политики в области обеспечения качества и безопасности пищевой продукции и здорового питания населения, охраны его здоровья, а также разработка мер по предотвращению поступления на потребительский рынок и оборота на нем некачественной и опасной пищевой продукции.

соблюдением требований технических регламентов, и информировать об этом Комиссию, а также обеспечить со дня вступления в силу соответствующего технического регламента проведение государственного контроля (надзора) за соблюдением его требований, указание на то, что государственный надзор за соблюдением требований технического регламента Таможенного союза на территории государства - члена Таможенного союза осуществляется в порядке, установленном законодательством в данном государстве - члене Таможенного союза<sup>9</sup>). После вступления в силу этих технических регламентов национальные технические регламенты утрачивают силу, но поставленные выше вопросы осуществления государственного контроля (надзора) в этой сфере (в увязке с федеральным государственным надзором в области защиты прав потребителей с учетом требований Закона № 294-ФЗ) пока остаются.

### **Недостаточная нормативная урегулированность проблемы несправедливых условий потребительских договоров**

Общедозволительная направленность гражданского законодательства (принцип свободы договора) в современных условиях зачастую приводит к тому, что институт договора используется недобросовестными предпринимателями исключительно как средство для достижения экономической выгоды за счет потребителя, абстрагированное от каких-либо социальных и нравственных аспектов. Поэтому законодательство о защите прав потребителей направлено на то, чтобы скорректировать принцип свободы договора принципом защиты его слабой стороны.

Злоупотребление свободой договора, в частности, может проявляться через определение условий договора (например: кабальная сделка<sup>10</sup>; включение в договор присоединения условий, явно обременительных для присоединяющейся стороны (продажа (выполнение, оказание) потребителю одних товаров (работ, услуг) при условии обязательного приобретения потребителем других товаров (работ, услуг); включение в договор с потребителем условий, ущемляющих его права по сравнению с законом и прочее).

Вопросы злоупотребления свободой договора в правоприменительной практике носят оценочный характер, в настоящее время отсутствуют какие-либо четкие критерии оценки правомерности действий предпринимателей. Роспотребнадзор периодически обнародует перечни таких условий применительно к тому или иному сектору потребительского рынка, однако эти перечни носят рекомендательный характер.

В части усиления активной составляющей отечественной защиты прав потребителей представляется весьма актуальной практика Европейского союза по пресечению таких нарушений прав потребителя, как включение предпринима-

---

<sup>9</sup> Например, технические регламенты Таможенного союза «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков», «О безопасности парфюмерно-косметической продукции», вступившие в силу с 1 июля 2012 года.

<sup>10</sup> Сделка, которую лицо было вынуждено совершить вследствие стечения тяжелых обстоятельств на крайне невыгодных для себя условиях, чем другая сторона воспользовалась (статья 179 Гражданского кодекса).

телем в текст потребительского договора несправедливых по отношению к потребителю условий.

В практике европейских государств, адаптировавших в своем внутреннем законодательстве положения Директивы Совета Европы 93/13/ЕЕС «О несправедливых условиях договора с потребителями»<sup>11</sup>, контролирующие органы вправе не только выносить индивидуальные предписания в адрес конкретного предпринимателя о запрете использования несправедливых условий в догово-

---

<sup>11</sup> Примеры условий, определенных в Директиве.

Условия, целью или следствием которых является:

- a) исключение или ограничение ответственности продавца (поставщика) в случае смерти потребителя или причинения вреда здоровью потребителя вследствие действия или бездействия продавца (поставщика);
- b) необоснованное исключение или ограничение прав потребителя в отношении продавца (поставщика или третьего лица) в случае полного или частичного неисполнения или ненадлежащего исполнения продавцом (поставщиком) какого-либо из договорных обязательств, включая возможность предъявления к зачету встречных требований в отношении продавца (поставщика);
- c) связывание потребителя обязательством, исполнение которого продавцом (поставщиком) поставлено в зависимость от условия, наступление которого находится исключительно во власти продавца (поставщика);
- d) предоставление продавцу (поставщику) права удерживать суммы, полученные от потребителя, в случае отказа последнего от заключения или исполнения договора, если одновременно потребителю не предоставляется аналогичное право на получение адекватной компенсации от продавца (поставщика) при расторжении последним договора;
- e) возложение на потребителя, не исполнившего обязательство по оплате, несоразмерно высокой суммы компенсации (неустойки);
- f) наделение продавца (поставщика) правом расторгнуть договор по произвольному основанию, если аналогичная возможность не предоставляется потребителю, или наделение продавца (поставщика) правом удерживать суммы, полученные от потребителя в счет оплаты будущих товаров (услуг), если договор расторгается по инициативе продавца;
- g) наделение продавца (поставщика) правом прекратить действие договора, заключенного на неопределенный срок, без предварительного уведомления потребителя, кроме случаев, когда имеются достаточные основания для расторжения договора;
- h) автоматическое продление действия договора, заключенного на определенный срок, поскольку потребитель не заявил об обратном, если срок для соответствующего заявления потребителя неразумно мал;
- i) безоговорочное (окончательное) связывание потребителя условиями, с которыми он не мог (не имел реальной возможности) ознакомиться перед заключением договора;
- j) наделение продавца (поставщика) правом изменять условия договора в одностороннем порядке в связи с какими-либо уважительными обстоятельствами, четко определенными в договоре;
- k) наделение продавца (поставщика) правом изменять в одностороннем порядке без уважительной причины какие-либо характеристики товаров и услуг, предоставляемых потребителю;
- l) указание о том, что цена товаров (услуг) определяется в момент поставки товара, либо наделение продавца (поставщика) правом увеличивать цену товара без предоставления потребителю корреспондирующего права расторгнуть договор, если окончательная цена окажется слишком высокой по сравнению с первоначальной ценой, согласованной при заключении договора;
- m) предоставление продавцу (поставщику) права определять соответствие товаров условиям договора либо наделение продавца (поставщика) исключительным правом толковать условия договора;
- n) ограничение ответственности продавца (поставщика) по сделкам, заключенным его агентами, либо принятие продавцом (поставщиком) обязательств по указанным сделкам при условии их соответствия определенным формальностям;
- o) обязывание потребителя исполнить свои обязательства по договору, даже если продавец (поставщик) не исполнил свои;
- p) предоставление продавцу (поставщику) возможности передать свои права и обязанности по договору другому лицу без предварительного согласия потребителя, если это может привести к сокращению гарантий для потребителя;
- r) исключение или создание препятствий для реализации потребителем своего права на защиту, в частности возложение на потребителя обязанности передавать споры с продавцом (поставщиком) исключительно в арбитраж, не связанный юридическими правилами, необоснованное ограничение потребителя в представлении тех или иных доказательств или переложение на потребителя бремени доказывания тех обстоятельств, которые по закону обязан доказывать продавец (поставщик).

рах с потребителями, но и обращаться в суд с иском о запрете использования определенных условий в потребительских договорах для целой группы предпринимателей (то есть для определенного сектора потребительского рынка).

Представляется, что и Российской Федерации следовало бы пойти по этому пути. Для этого следует:

- на основе сложившейся отечественной практики и с учетом взятых на себя обязательств по сближению российского законодательства в области защиты прав потребителей с законодательством Европейского союза выработать имеющий официальный статус перечень несправедливых условий договоров с потребителями (на первом этапе хотя бы в рамках предоставленного Роспотребнадзору права давать разъяснения по вопросам применения законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей);

- создать универсальный правовой механизм защиты прав и законных интересов неопределенного круга потребителей, позволявший бы в случае признания в установленном порядке противоправным какого-либо действия (бездействия) конкретного предпринимателя в отношении неопределенного круга потребителей априори считать аналогичное действие (бездействие) противоправным и со стороны других предпринимателей, работающих в том же сегменте потребительского рынка (например, через обращение в суд с иском о запрете использования определенного условия в потребительских договорах).

В настоящее время неопределенный круг потребителей, в защиту законных интересов которых выступают орган государственного надзора и общественные объединения потребителей, ограничен кругом лиц, вступивших или намеревающихся вступить в потребительские отношения с конкретным изготовителем (исполнителем, продавцом и т.д.). В результате складывается практика, при которой органы Роспотребнадзора, общественные организации обращаются в суды с практически идентичными исками (как в защиту конкретного потребителя, так и в защиту неопределенного круга лиц), отличающимися лишь ответчиком.

### **Проблемы в части административной ответственности предпринимателей в целях законодательства о защите прав потребителей**

Согласно части 1 статьи 4.5 КоАП постановление по делу об административном правонарушении за нарушение законодательства о защите прав потребителей не может быть вынесено по истечении 1 года со дня совершения административного правонарушения. Согласно требованиям Закона № 294-ФЗ плановая проверка может быть осуществлена 1 раз в 3 года. Соответственно, возникают ситуации, когда при выявлении факта включения предпринимателем в договор условий, ущемляющих права потребителя (если истек 1 год с даты заключения договора<sup>12</sup>), надзорный орган не вправе привлечь к административной ответственности предпринимателя. Представляется, что сроки привлечения к ответственности

---

<sup>12</sup> Так, согласно постановлению Девятого арбитражного апелляционного суда № 09АП-34037/2010-АК от 9 февраля 2011 года заключение кредитного договора, содержащего нарушающие права потребителя условия, не является длящимся правонарушением, т.к. договор заключен на конкретную дату.

ности по КоАП и сроки проведения плановых проверок по Закону № 294-ФЗ должны быть гармонизированы.

Отсутствует административная ответственность юридических лиц за неисполнение представления о принятии мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения<sup>13</sup> (такую ответственность следовало бы ввести по аналогии с административной ответственностью юридических лиц за невыполнение в срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор, об устранении нарушений законодательства)<sup>14</sup>.

Отдельно следует остановиться на административной ответственности управляющих компаний, товариществ собственников жилья за поставку некачественных коммунальных услуг. Так, согласно части 1 статьи 14.4 КоАП размер административного штрафа, налагаемого на юридическое лицо, составляет от 20 до 30 тыс. рублей. Однако многие управляющие компании и ТСЖ не имеют дополнительных источников доходов, за исключением средств, поступающих от граждан-потребителей, оплачивающих услуги по содержанию и ремонту общего имущества дома. Таким образом, получается, что штраф за некачественные коммунальные услуги или недопоставку этих услуг оплачивается за счет средств тех потребителей, права которых и были нарушены.

Критерий 3. Полномочия и деятельность Роспотребнадзора не дублируют полномочия и деятельность иных органов, уполномоченных осуществлять надзор в области защиты прав потребителей.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что полномочия и деятельность Роспотребнадзора при реализации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей не дублируют полномочия и деятельность иных органов.

Критерий 4. Схема размещения территориальных органов Роспотребнадзора позволяет эффективно реализовывать государственную функцию по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

Схема размещения территориальных органов Роспотребнадзора в целом позволяет эффективно реализовывать государственную функцию по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

В состав Роспотребнадзора входят 84 территориальных управления (действующих во всех 83 субъектах Российской Федерации, а также Управление по железнодорожному транспорту), осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор и надзор в области защиты прав потребителей, схема размещения которых утверждена приказом Минздравсоцразвития России от 20 апреля 2011 года № 331н.

---

<sup>13</sup> Статья 19.6 КоАП предусматривает такую ответственность только для должностных лиц.

<sup>14</sup> Статья 19.5 КоАП предусматривает такую ответственность как для должностных, так и для юридических лиц.



Приказом Минздравсоцразвития России от 24 апреля 2006 года № 308 утверждено типовое положение о территориальном управлении Роспотребнадзора.

В структуру управлений Роспотребнадзора входят территориальные отделы. Например: по г. Москве - 12 территориальных отделов (10 - в административных округах, территориальные отделы на транспорте во Внуково и Шереметьево); по Астраханской и Костромской областям - 5 и 4 территориальных отделов, соответственно; по Камчатскому краю - 9 территориальных отделов.

Данные отделы, как правило, являются межрайонными. Так, 5 территориальных отделов Управления по Астраханской области в проверяемом периоде обслуживали 12 районов, 4 территориальных отдела Управления по Костромской области обслуживали 20 районов и 4 города.

В составе каждого управления имеются структурные подразделения, на которые возложено исполнение функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

Так, согласно приказу Роспотребнадзора от 23 мая 2007 года № 163 «Об утверждении примерного положения об отделе по защите прав потребителей» в проверяемом периоде в управлениях Роспотребнадзора по Астраханской и Костромской областям, Камчатскому краю реализация этой функции осуществлялась силами отдельного структурного подразделения - отдела защиты прав потребителей (далее - ОЗПП).

В Управлении по г. Москве за анализируемый период реализация данной государственной функции осуществлялась сотрудниками разных отделов:

- в 2009 году и до марта 2010 года - отделом организации, анализа и методики надзора в сфере защиты прав потребителей совместно с отделом надзора за питанием населения, юридическим отделом (финансовые и туристические услуги), территориальными отделами;

- с марта 2010 года до упразднения в мае 2011 года - отделом надзора в сфере защиты прав потребителей, соответствующими профильными отделами (питания, надзора за развитием территории и т.д.) и территориальными отделами;

- с мая до октября 2011 года - отделом организации надзора (в части сбора и обобщения данных по защите прав потребителей), юридическим отделом (в части надзора за финансовыми и туристическими услугами), соответствующими профильными отделами (включая организационно-методическое сопровождение деятельности по надзору в сфере защиты прав потребителей), а также территориальными отделами;

- с октября 2011 года - отделом анализа и координации надзора в сфере защиты прав потребителей, соответствующими профильными и территориальными отделами.

Проведенный анализ показывает, что одной из причин зафиксированной в ходе аудита эффективности отрицательной динамики многих важных показателей деятельности Управления по г. Москве может являться решение о распределении функций по осуществлению надзора за защитой прав потребителей

между различными отделами Управления и упразднении на некоторое время отдела, для которого эта функция была бы основной.

Это привело к возложению обязанностей по реализации рассматриваемой государственной функции на сотрудников, загруженных профильной деятельностью своих отделов и не имеющих необходимого опыта в сфере надзора за защитой прав потребителей, а также к ослаблению контроля за реализацией этой функции со стороны руководства Управления из-за распыленности обязанностей по ее осуществлению между различными структурными подразделениями.

Критерий 5. Штатная численность сотрудников территориальных органов Роспотребнадзора позволяет эффективно реализовывать государственную функцию по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей с учетом требований административных регламентов.

Не представляется возможным ответить на вопрос, позволяет ли штатная численность сотрудников территориальных органов Роспотребнадзора эффективно реализовывать рассматриваемую государственную функцию с учетом требований административных регламентов ее исполнения, поскольку отсутствуют механизмы нормирования при определении численности федеральных государственных гражданских служащих, деятельность которых, в том числе, связана с осуществлением надзорных функций.

Неконкурентный уровень оплаты труда приводит к текучести кадров в Управлении по г. Москве. В Управлении по Камчатскому краю наблюдается рост количества незаполненных вакансий в отдаленных территориальных отделах.

Штатная и фактическая численность сотрудников Роспотребнадзора в 2009-2011 годах характеризуется следующими данными:

	На 01.01.2009 г.			На 01.01.2010 г.			На 01.01.2011 г.		
	штат	факт	%	штат	факт	%	штат	факт	%
Центральный аппарат Роспотребнадзора	265	209	78,9	265	242	91,3	265	247	93,2
Управление по г. Москве	1270	955	75,2	1270	995	78	1270	959	75
Управление по Астраханской области	207	206	99,5	207	200	96,6	207	198	95,6
Управление по Костромской области	97	89	91,7	97	89	91,7	97	86	88,6
Управление по Камчатскому краю	100	85	85	100	86	86	100	81	81

(чел.)

Общая численность гражданских служащих Роспотребнадзора, на которых возложены функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, в территориальных органах в 2011 году составляла 2000 штатных единиц.

Фактическая численность сотрудников отделов защиты прав потребителей в территориальных органах составляла 1018 гражданских служащих, в центральном аппарате Роспотребнадзора - 17.

Штатная численность сотрудников Роспотребнадзора, реализующих функции по надзору в области защиты прав потребителей, с момента его создания (по Указу Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314) не увеличивалась.

Между тем задачи и функции Роспотребнадзора были существенно уточнены (в связи с вступлением в силу с 1 августа 2011 года новой редакции статьи 40 За-

кона о защите прав потребителей) в части расширения предмета федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей (включающего в себя помимо прочего законодательство о техническом регулировании, правовая регламентация которого осуществляется, в том числе, в соответствии с нормами международного права). На Роспотребнадзор возложены задачи по формированию общедоступных государственных информационных ресурсов в области защиты прав потребителей, качества и безопасности товаров (работ, услуг), ежегодное проведение анализа и оценки эффективности федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, подготовке государственного доклада о защите прав потребителей в Российской Федерации и прочие.

Новые задачи требуют наличия соответствующего кадрового потенциала, обладающего необходимыми профессиональными знаниями.

Вместе с тем с 2011 по 2013 год штатная численность федеральных государственных гражданских служащих Роспотребнадзора, в том числе осуществляющих федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, подлежит сокращению в размерах, определенных Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2010 года № 1657 «Об оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих и работников федеральных государственных органов».

Так, приказами руководителей управлений Роспотребнадзора в 2011 году были сокращены: по г. Москве - 64 штатные единицы; по Астраханской и Костромской областям - 10 и 5 штатных единиц, соответственно; по Камчатскому краю - 5 штатных единиц и еще 5 сокращено в апреле 2012 года.

В анализируемом периоде штатная численность ОЗПП управлений по Астраханской и Костромской областям и Камчатскому краю характеризуется следующими данными:

	На 01.01.2009 г.	На 01.01.2010 г.	На 01.01.2011 г.
Астраханская область			
Штатное расписание, ед.	27	29	28
Фактически, чел.	27	29	28
Костромская область			
Штатное расписание, ед.	8	8	8
Фактически, чел.	8	8	8
Камчатский край			
Штатное расписание, ед.	12	11	12
Фактически, чел.	12	10	10

Как видно из приведенных данных, штатная численность ОЗПП Управления по Костромской области за анализируемый период оставалась неизменной, Управления по Камчатскому краю - оставалась практически на одном уровне (11-12 единиц), а Управления по Астраханской области - изменялась в пределах 27-29 единиц.

Укомплектованность кадрами ОЗПП управлений по Астраханской и Костромской областям в проверяемом периоде составляла 100 %, Управления по Камчатскому краю - варьировалась от 100 % в 2009 году до 83 % в 2011 году.

Укомплектованность кадрами в целом по Управлению по г. Москве составляет не более 75,5 %. На 1 января 2009 года фактическая численность Управления составила 75,2 % к утвержденной по штатному расписанию численности, из них специалистов, осуществляющих надзор в сфере защиты прав потребителей, - 11,1 % от фактической численности; на 1 января 2010 года - 78,3 % и 9,8 %; на 1 января 2011 года - 75,5 % и 8,6 %, соответственно.

Как видно из приведенных данных, в проверяемом периоде в Управлении по г. Москве прослеживается уменьшение численности сотрудников, в том числе специалистов по надзору в сфере защиты прав потребителей.

Так, за 10 месяцев 2011 года количество уволившихся специалистов в целом по Управлению составило 128 человек, или увеличилось в 1,4 раза по сравнению с 2009 годом. Количество уволившихся специалистов, осуществляющих надзор в сфере защиты прав потребителей, составило 20 человек, или увеличилось в 2,5 раза относительно 2009 года.

	2009 г.	2010 г.	10 мес. 2011 г.
Фактическая численность специалистов, чел.	995	959	903
Удельный вес уволившихся к фактической численности, %	9,0	9,7	14,2
Фактическая численность специалистов, осуществляющих надзор в сфере защиты прав потребителей, чел.	98	83	86
Удельный вес уволившихся специалистов по защите прав потребителей к фактической численности, %	8,2	16,9	23,2
Количество уволившихся специалистов, чел.	90	93	128
из них специалистов по защите прав потребителей, чел.	8	14	20

Увольнение специалистов по надзору в сфере защиты прав потребителей происходит в основном по собственному желанию, причиной тому являются низкий уровень заработной платы и отсутствие «социального пакета» (ведомственные поликлиники, пансионаты, санатории, детские оздоровительные и образовательные учреждения).

Так, денежное содержание государственного гражданского служащего с высшим образованием, начинающего свою деятельность в должности специалиста-эксперта, составляет 10630 рублей, что меньше величины прожиточного минимума в г. Москве (10737 рублей).

Средняя заработная плата специалистов Управления без руководящего состава в 2009 году составила 16,9 тыс. рублей, в 2010 году - 18,1 тыс. рублей, за 9 месяцев 2011 года - 15,9 тыс. рублей.

Анализ уровня заработной платы специалистов Управления по г. Москве, в том числе осуществляющих надзор в сфере защиты прав потребителей, показал, что уровень оплаты их труда значительно ниже как среднеотраслевой заработной платы по г. Москве, заработной платы специалистов территориальных органов иных федеральных органов исполнительной власти, так и заработной платы сотрудников центрального аппарата Роспотребнадзора.

Так, по данным Росстата, средняя заработная плата специалистов:

- центрального аппарата Роспотребнадзора без руководящего состава в 2011 году составила 32,6 тыс. рублей, что в 2 раза больше, чем заработная плата у специалистов Управления;

- территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по г. Москве составила 30,8 тыс. рублей (в 1,9 раза больше).

По данным Росстата, средняя заработная плата рабочих и служащих по г. Москве, включая предприятия и организации малого предпринимательства, за 2010 год составила 40,5 тыс. рублей, что в 2,2 раза превышало среднюю заработную плату специалистов Управления.

Среднеотраслевая заработная плата по г. Москве за июль 2011 года составила, например, в сфере:

- розничной торговли - 32093 рубля, что в 2 раза выше, чем в Управлении;
- транспорта и связи - 53626 рублей, что в 3,4 раза выше, чем в Управлении;
- финансовой деятельности - 94280 рублей, что в 5,9 раза выше, чем в Управлении по г. Москве.

В то же время средняя заработная плата специалистов Управления по Костромской области выше, чем заработная плата в среднем по области.

Так, средняя заработная плата специалистов ОЗПП в 2009 году составила 22,1 тыс. рублей, в 2010 году - 23,6 тыс. рублей, в 2011 году - 22,1 тыс. рублей (по информации территориального органа Росстата по Костромской области, среднемесячная заработная плата в области составляла в декабре 2009 года 15,0 тыс. рублей, в декабре 2010 года - 16,7 тыс. рублей, в декабре 2011 года - 19,8 тыс. рублей).

Аналогичная динамика средней заработной платы прослеживается и в Управлении по Камчатскому краю.

Так, средняя заработная плата специалистов ОЗПП в 2009 году составила 36,4 тыс. рублей, в 2010 году - 37,2 тыс. рублей, в 2011 году - 35,0 тыс. рублей (по информации территориального органа Росстата по Камчатскому краю, среднемесячная заработная плата по краю составляла в 2009 году 31,6 тыс. рублей, в 2010 году - 35,7 тыс. рублей, в 2011 году - 39,6 тыс. рублей).

Следует отметить, что укомплектованность территориальных отделов Управления по Камчатскому краю на 1 апреля 2012 года составляла лишь 59 процентов.

Меры, предпринимаемые Управлением по укомплектованию вакантных должностей, не приносят желаемого результата. Так, на протяжении последних лет неоднократно объявлялись конкурсы на замещение вакантных должностей (август 2009 года, февраль и сентябрь 2010 года, март и октябрь 2011 года), по результатам которых были приняты на службу в территориальные органы только 3 человека, а отдельные конкурсы были признаны несостоявшимися по причине отсутствия претендентов на замещение вакантных должностей.

Учитывая вышеизложенное, а также увеличение возраста кадрового состава территориальных отделов (по состоянию на 1 апреля 2012 года: до 30 лет - 1 человек, 30-39 лет - 3 человека, 40-49 лет - 2 человека, 50-59 лет - 3 человека, 60-65 лет - 4 человека), в ближайшие годы возможно возникновение существенного кадрового дефицита в территориальных отделах Управления, что,

в свою очередь, неизбежно приведет к снижению качества надзорной деятельности в сфере защиты прав потребителей.

При всем этом согласно приказам Минздравсоцразвития России от 5 мая 2012 года № 510н и от 20 апреля 2011 года № 331н предельная численность Управления снижается и на момент проведения проверки была установлена в количестве 90 единиц, тогда как в 2011 году она составляла 95 единиц.

Оценивая кадровую ситуацию в Управлении, главный федеральный инспектор по Камчатскому краю В.П. Нечипорюк отмечает, что постепенное сокращение штатной численности Управления негативно сказывается на осуществлении надзорных подведомственных функций. Несмотря на то, что в целом деятельность территориального Управления осуществляется на должном уровне, недостаток штатных сотрудников в районных отделах влечет за собой увеличение поступающих от граждан жалоб и заявлений. Особая климатическая специфика субъекта, отдаленность населенных пунктов друг от друга, неразвитость транспортной сети, отсутствие в ряде районов инспекторов затрудняют вынесение своевременных предписаний и контроль их устранения. Особенно это актуально при прохождении отопительного периода, при подготовке и проведении оздоровительной кампании, организации учебного процесса. Остается существенной проблема завоза жизненно необходимых грузов и продовольственных товаров в районы с ограниченным сроком навигации. Учитывая отдаленность территорий, отделами Управления осуществляется контроль качества поставляемых продуктов питания в социальные и детские учреждения.

Кроме того, в органах исполнительной власти Камчатского края отсутствуют службы, дублирующие полномочия Управления.

По мнению главного федерального инспектора по Камчатскому краю, данное обстоятельство подтверждает потребность кадрового доукомплектования или, по крайней мере, сохранения имеющейся численности Управления. Губернатором Камчатского края В.И. Илюхиным данная позиция поддерживается.

По информации руководителя Роспотребнадзора Г.Г. Онищенко, сокращение штатной численности Управления осуществляется в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, однако заинтересованными органами государственной власти в установленном порядке прорабатывается вопрос о возможном использовании механизмов нормирования при определении численности федеральных государственных гражданских служащих, деятельность которых связана с осуществлением контрольно-надзорных и разрешительных функций и предоставлением государственных услуг.

Представляется, что именно такой подход и должен применяться при принятии решений о сокращении численности государственных служащих.

Критерий 6. Сотрудники Роспотребнадзора обладают достаточным профессиональным уровнем для эффективного осуществления федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 27 сентября 2005 года № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных служащих» приказом Роспотребнадзора от 2 октября 2009 года № 635 утверждены квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей сотрудниками его территориальных управлений.

В соответствии с названным приказом в проверенных территориальных управлениях Роспотребнадзора разработаны и руководителями утверждены должностные регламенты, в которых учтены квалификационные требования по соответствующим должностям.

Так, в соответствии с должностными регламентами государственных гражданских служащих, замещающих в отделе защиты прав потребителей должности «начальник отдела», «заместитель начальника отдела», утвержденными руководителем Управления по Костромской области, специалист должен иметь высшее юридическое либо экономическое, либо товароведческое образование, стаж по специальности не менее 4 лет или не менее 2 лет государственной гражданской (или иных видов) службы.

Государственный гражданский служащий, замещающий должность «главный специалист-эксперт», «ведущий специалист-эксперт», согласно утвержденному должностному регламенту должен иметь высшее юридическое либо экономическое, либо товароведческое образование и опыт организационной и практической работы в области защиты прав потребителей.

Анализ профессионального уровня сотрудников Роспотребнадзора, на которых возложены функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, показал, что высшее образование имеют 81,8 % сотрудников от фактической численности (1018 человек).

Так, высшее юридическое образование имеют 179 гражданских служащих, экономическое - 210, технологическое - 153, техническое - 136, торговое - 86, медицинское - 19, педагогическое - 26, гуманитарное - 24, иное - 73, из них: научную степень кандидата юридических, экономических и биологических наук имеют по 1 гражданскому служащему, кандидата технических наук - 3 гражданских служащих; среднее образование - 112 гражданских служащих.

Специалисты проверенных территориальных управлений, осуществляющие надзор в сфере защиты прав потребителей, в основном имеют высшее образование (от 92 % до 100 % сотрудников).

В Управлении по г. Москве (включая территориальные отделы) по состоянию на 1 ноября 2011 года из 86 специалистов, осуществляющих надзор в сфере защиты прав потребителей, 85 специалистов имеют высшее образование.

В Управлении по Астраханской области по состоянию на 1 октября 2011 года из 28 специалистов 26 специалистов имеют высшее образование, в том числе: 6 - экономическое, 2 - юридическое, 9 - товароведческое, 7 - технологическое, 2 - техническое (1 специалист получает второе высшее образование).

В управлениях по Костромской области и Камчатскому краю все специалисты, осуществляющие надзор в сфере защиты прав потребителей, имеют высшее образование.

В то же время среди сотрудников территориальных отделов управлений по Костромской и Астраханской областям высшее образование имеют лишь 50 % сотрудников.

Стаж работы гражданских служащих Роспотребнадзора, реализующих государственную функцию по защите прав потребителей, характеризуется следующими показателями: 26 лет и более - 14,8 % специалистов, 16-25 лет - 25 %, 11-15 лет - 16,8 %, 6-10 лет - 20,9 %, 1-5 лет - 19 % и менее года - 3,5 процента.

Например, в Управлении по Костромской области стаж работы специалистов распределяется следующим образом: от 10 до 15 лет - 25 % специалистов, от 15 до 25 лет - 62,5 %, от 25 лет и свыше - 12,5 %; в Управлении по Камчатскому краю: от 1 года до 5 лет - 8,3 % сотрудников, от 10 до 15 лет - 25 %, от 20 до 30 лет - 66,7 процента.

Критерий 7. Программы подготовки и повышения квалификации, которые позволяют обеспечивать и поддерживать необходимый профессиональный уровень сотрудников Роспотребнадзора, осуществляющих федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, разработаны и утверждены.

Имеются программы подготовки и повышения квалификации, которые позволяют обеспечивать и поддерживать необходимый профессиональный уровень сотрудников Роспотребнадзора, осуществляющих федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, однако уровень проводимых образовательных мероприятий представляется недостаточным по сравнению с уровнем подготовки и повышения квалификации специалистов Роспотребнадзора, осуществляющих санитарно-эпидемиологический надзор.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» специалисты, осуществляющие надзор в сфере защиты прав потребителей, периодически проходят повышение квалификации. Обучение по программам дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих проводится в рамках Указа Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 года № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации».

По информации Роспотребнадзора, обучение по программам повышения квалификации для федеральных государственных гражданских служащих, осуществляющих федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, проводится на базе Российской медицинской академии последипломного образования и Северо-Западного государственного медицинского университета им. И.И. Мечникова.

Вместе с тем статистический учет числа таких специалистов, прошедших обучение по программам дополнительного профессионального образования, не предусмотрен.



Специалисты проверенных управлений, осуществляющие надзор в сфере защиты прав потребителей, в проверяемом периоде с учетом установленной периодичности проходили повышение квалификации.

Доля сотрудников отделов защиты прав потребителей, прошедших повышение квалификации в 2009-2011 годах, приведена в таблице:

Управления Роспотребнадзора	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Астраханская область	3,7	35,7	50
Костромская область	12,5	12,5	62,5
г. Москва	19,4	20,5	25,6
Камчатский край	10	-	75

При этом следует отметить, что повышение квалификации специалистов, реализующих функции по надзору в сфере защиты прав потребителей, осуществлялось в проверяемом периоде в основном по программам, не в полной мере позволяющим обеспечивать и поддерживать профессиональный уровень специалистов в части осуществления государственного надзора именно в области защиты прав потребителей.

Так, в проверенных управлениях обучение осуществлялось по таким программам, как: «Правовые и морально-этические аспекты управленческой деятельности», «Актуальные вопросы государственного управления и социально-экономической политики в России», «Обеспечение законности в деятельности государственных служащих», «Антикоррупционные технологии в профессиональной деятельности госслужащих», «Государственное и муниципальное управление», «Совершенствование системы государственной службы Российской Федерации», «Юридическая ответственность в системе государственного муниципального управления», «Государственная политика в области противодействия коррупции», «Регламентация процедур государственного контроля (надзора)».

При всей важности перечисленных выше тем они не затрагивают особенностей осуществления надзора в области защиты прав потребителей.

При этом специалисты проверенных управлений, осуществляющие санитарно-эпидемиологический надзор, проходят повышение квалификации по темам, непосредственно способствующим повышению профессионального уровня в области санитарии и эпидемиологии (специалисты с высшим образованием проходили повышение квалификации по специальности «Эпидемиология», «Общая гигиена», «Гигиена труда и питания», «Гигиена детей и подростков», «Коммунальная гигиена» и т.д.; со средним образованием - «Гигиена и санитария», «Эпидемиология»).

Уровень образовательных мероприятий по вопросам, непосредственно относящимся к осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, в проверяемом периоде был значительно ниже. Так, специалисты отдела защиты прав потребителей Управления по Костромской области принимали участие в обучающих семинарах в г. Москве на базе АНО «Институт потребительского права и санитарного образования» по темам: «Актуальные вопросы организации и осуществления правоприменительной

деятельности органов Роспотребнадзора в связи с изменениями законодательства» и «Опыт консультирования и информирования потребителей в России и Германии»; на базе ФГУЗ «Федеральный центр гигиены и эпидемиологии» Роспотребнадзора - по темам: «Вопросы организации и развития системы информирования и консультирования потребителей» и «Актуальные аспекты обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия и защиты прав потребителей в сфере ЖКХ».

Лишь в 2012 году на базе Российской медицинской академии последипломного образования проводилось обучение по программе «Актуальные вопросы надзора за соблюдением законодательства в сфере защиты прав потребителей».

В условиях новых задач, поставленных в области защиты прав потребителей по итогам заседания Президиума Государственного Совета Российской Федерации (16 января 2012 года, г. Саранск) и обусловленных повышением статуса Роспотребнадзора в системе федеральных органов исполнительной власти, а также с учетом изложенного выше, представляется, что Роспотребнадзору следует обратить внимание на необходимость повышения уровня образовательных мероприятий специалистов, осуществляющих государственный надзор в области защиты прав потребителей, с целью максимального приближения их содержания к существу профессиональной деятельности этих специалистов, в том числе и через включение соответствующих мероприятий в государственный заказ на профессиональную подготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих.

**Цель 3. Установить, обеспечивает ли организация деятельности Роспотребнадзора выполнение возложенной на него государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей**

Критерий 1. В Роспотребнадзоре разработаны и утверждены планы (ведомственные программы) по всем направлениям реализации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

Критерий 2. Планы (ведомственные программы) имеют четкие формулировки целей, соответствующие приоритетам государственной политики в области защиты прав потребителей.

Критерий 3. Установлена система управления исполнением планов (ведомственных программ) по реализации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, которая содержит четкие разграничения полномочий и ответственности различных единиц управления.

1. Планирование деятельности управлений осуществлялось в соответствии с методическими указаниями МУ 5.1.2526-09 «Планирование деятельности управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потреби-

лей и благополучия человека» (далее - Методические указания), утвержденными руководителем Роспотребнадзора 17 июля 2009 года.

Согласно Методическим указаниям документами планирования на региональном уровне (в части, относящейся к предмету аудита эффективности) являются:

- основные направления деятельности управления (на год);
- план основных организационных мероприятий управления (на год, квартал);
- план проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (на год).

Формы данных документов закреплены в Методических указаниях.

Основные направления деятельности и планы работы проверенных управлений ежегодно утверждались их руководителями.

В качестве одного из основных направлений деятельности управлений обозначено «совершенствование государственного контроля в области защиты прав потребителей, реализация планов и программ взаимодействия с гражданским обществом в сфере защиты прав потребителей». С целью реализации этого направления в планах ставились соответствующие задачи.

В соответствии с пунктом 7.1 Методических указаний основные направления должны содержать индикативные показатели деятельности, достижение которых планируется в результате реализации основных направлений, однако в утвержденных в проверяемом периоде руководителем Управления по г. Москве документах такие показатели отсутствуют.

В Управлении по Камчатскому краю такие показатели имеются в основных направлениях на 2009 и 2011 годы, а в 2010 году данные показатели содержатся в плане организационных мероприятий.

Так, в 2009 году в качестве таких показателей были предусмотрены:

- достижение удельного веса нарушений прав потребителей, устраненных в досудебном порядке, - 85 % (фактическое значение в 2009 году - 76,5 %);
- достижение удельного веса нарушений прав потребителей, устраненных в ходе проверки, - 22 % (факт - 26,8 %);
- достижение удельного веса своевременных мер по рассмотрению обращений и заявлений граждан - 100 % (факт - 100 %);
- достижение удельного веса охвата объектов плановыми мероприятиями по контролю - 100 % (факт - 92,3 %);
- достижение удельного веса числа удовлетворенных исков в защиту неопределенного круга лиц - 17 % (факт - 0 %);
- достижение прироста просветительской деятельности в сфере защиты прав потребителей - 6 % (факт - 6 процентов).

Таким образом, из 6 установленных в основных направлениях показателей Управлением по Камчатскому краю были выполнены только 3.

При этом значения двух показателей, как установлено в ходе проверки, исчислялись Управлением неправильно. Так, удельный вес нарушений прав потребителей, устраненных в досудебном порядке и в ходе проверки, рассчитывался Управлением как соотношения количества обследованных (проверенных)

объектов и, соответственно, количества объектов, которыми не были выполнены предписания, и количества объектов, на которые такие предписания не направлялись. Такой подход не соответствует содержанию рассматриваемых показателей, в которых необходимо учитывать количество нарушений, а не количество объектов надзора. Ведь на одном объекте в ходе проверки могут быть выявлены несколько нарушений, часть из которых может быть устранена сразу, тогда как другие - через определенное время в результате выполнения предписания либо по решению суда.

При этом, по информации Управления, в какой-либо статистической или иной отчетности не предусматривается учет выявленных нарушений по этапам их устранения. В Управлении также не имеется соответствующее программное обеспечение, позволяющее вести такой учет.

В ходе проверки сотрудниками Управления данные показатели были пересчитаны в «ручном» режиме, в результате чего было установлено, что неправильный расчет данных показателей приводил к занижению их действительных значений.

2. Согласно пункту 8.1 Методических указаний план основных организационных мероприятий представляет собой систематизированный перечень задач и мероприятий, реализация которых необходима для достижения целей.

Методические указания не предусматривают составление какой-либо отчетности по результатам выполнения плана основных организационных мероприятий. Итоги выполнения плана согласно Методическим указаниям ежеквартально подводятся на совещании у руководителя управления, а ежегодно - на специальном совещании в феврале следующего за отчетным года. На ежеквартальных совещаниях оценивается полнота выполнения мероприятий, соответствие достигнутого результата запланированному, качество работы исполнителей, а также принимаются решения о необходимости корректировки плана с учетом реально складывающейся ситуации. Результаты выполнения квартального плана, достижения индикативных показателей деятельности согласно пункту 8.13 Методических указаний учитываются при премировании руководителей.

В управлениях данный план представляет собой перечень мероприятий, конкретизирующих процесс выполнения задач, обозначенных в основных направлениях деятельности управлений.

В управлениях по Костромской области и Камчатскому краю измеримые плановые показатели по мероприятиям в самом плане не устанавливались.

Анализ мероприятий, предусмотренных данными планами на 2009-2011 годы, и отчетов об их выполнении в Управлении по г. Москве показал, что формулировки некоторых мероприятий предусматривают в качестве задач, которые необходимо решить, очевидные обязанности сотрудников, не требующие никакого планирования, неисполнение которых должно повлечь предусмотренную законодательством ответственность.

Так, в плане на 2009 год в качестве мероприятий указаны:

- соблюдение действующего законодательства, регулирующего проведение мероприятий по контролю (пункт 6.1.4);

- принятие мер административного взыскания адекватно с установленными нарушениями (пункты 6.1.5, 6.3.2, 6.4.6);
- обеспечение рассмотрения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях (пункт 6.1.8).

Информация о выполнении мероприятий, содержащаяся в отчете Управления по г. Москве о выполнении плана на 2009 год, в некоторых случаях не соответствует тому, что было запланировано.

Так, пунктом 6.2.1 плана предусматривалось проведение контрольных мероприятий в части реализации биологически активных добавок к пище посредством дистанционных продаж и продаж через дистрибьютеров на 8 предприятиях, однако в отчете об исполнении этого мероприятия указано, что проведены проверки 3 других предприятий, не содержащихся в плане, а также отмечено, что 3 предприятия на период проверки не функционировали.

Пунктом 6.2.2 плана предусматривалось проведение комплексных контрольно-надзорных мероприятий в 6 социально значимых секторах потребительского рынка и услуг, в том числе услуг по перевозке граждан, однако в отчетной информации о выполнении мероприятий сведения о проведении проверок в этой сфере отсутствуют.

В плане Управления по г. Москве на 2011 год содержатся мероприятия, формулировки наименований которых не позволяют оценить степень их выполнения. Так, пунктами 9.2.1 и 9.2.2 плана предусмотрена задача по «достижению максимальной эффективности при проведении контрольно-надзорных мероприятий», связанных с оказанием финансовых услуг, дистанционной продажей товаров, туристическим обслуживанием, а также контролю соблюдения законодательства на объектах транспорта. Остается неясным, каким образом можно определить степень «максимальности» эффекта контрольной деятельности.

В отличие от трех других управлений в планах организационных мероприятий Управления по Астраханской области содержится большое число плановых показателей, имеющих количественное выражение.

При этом анализ уровня их выполнения показал существенный разброс значений достигнутых показателей по сравнению с изначально предполагаемыми.

Так, в 2009 году из 35 измеримых показателей, предусмотренных планом, уровень выполнения 15 составлял от 80 % до 100 %, 4 - выполнены не были, 6 - существенно перевыполнены (от 116,7 % до 324,3 %), а степень исполнения остальных 10 составила от 6,2 % до 75 процентов.

Аналогичная ситуация сложилась и в результате выполнения плана 2010 года. Из 20 числовых показателей 6 исполнены на 80-100 %, 3 - не выполнены, 4 - значительно перевыполнены (от 129,6 % до 825,0 %), а уровень реализации остальных 7 составил от 25 % до 76,6 процента.

За 9 месяцев 2011 года степень выполнения плановых значений показателей также существенно различается. Так, из 8 измеримых показателей 3 уже были перевыполнены, а уровень исполнения одного, наоборот, составлял только 15 %. При этом Управлением не использовалась предоставленная Методиче-

скими указаниями возможность корректировки плана по итогам его выполнения за квартал.

3. Непосредственное осуществление надзорных мероприятий производится управлениями на основании плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, который согласовывается в установленном порядке в органах прокуратуры и после такого согласования и утверждения руководителем управления размещается на его официальном сайте.

Основаниями для включения предпринимателя в план проверок являются истечение 3 лет со дня государственной регистрации, окончания проведения последней плановой проверки либо начала осуществления предпринимательской деятельности.

Общее количество проведенных проверок в 2009-2011 годах в управлениях, являвшихся объектами настоящего контрольного мероприятия, снижалось:

	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Российская Федерация	142492	136335	144478
Астраханская область*	1939	1531	875
г. Москва**	6616	5725	4596
Костромская область	634	656	462
Камчатский край	661	635	628

\* Здесь и далее - данные за 2011 год по Астраханской области приведены за 9 месяцев.

\*\* Здесь и далее - данные за 2011 год по г. Москве приведены за 10 месяцев.

Так, по сравнению с 2009 годом в 2011 году общее число проверок в Управлении по Астраханской области уменьшилось более чем в 2 раза, в управлениях по г. Москве и Костромской области - почти на треть, в Управлении по Камчатскому краю - на 5 процентов.

Необходимо отметить, что такая динамика количества контрольных мероприятий не совсем соответствует общероссийской тенденции, поскольку в целом по стране с 2009 года общее количество проведенных мероприятий несколько увеличилось (на 1,4 процента).

Во всех проверенных управлениях (кроме Управления по Костромской области) в последние годы сложилась устойчивая тенденция преобладания внеплановых проверок над плановыми мероприятиями. Отметим, что данная тенденция имеет место и в целом по системе Роспотребнадзора (особенно в 2011 году):

	2009 г.		2010 г.		2011 г.	
	плановые	внеплановые	плановые	внеплановые	плановые	внеплановые
Российская Федерация	50,2	49,8	50,1	49,9	41,8	58,2
Астраханская область	47,0	53,0	41,1	58,9	36,6	63,4
г. Москва	20,5	79,5	23	77	19,3	80,7
Костромская область	37,7	62,3	41,5	58,5	56,9	43,1
Камчатский край	62,5	37,5	36,9	63,1	33,9	66,1

(%)

Основными причинами уменьшения как общего количества мероприятий, так и плановых проверок являются исполнение послания Президента Российской Федерации о снижении административных барьеров для субъектов малого и среднего бизнеса, а также вступление с 1 мая 2009 года в действие Закона № 294-ФЗ, увеличившего периодичность плановых проверок до 3 лет.

Еще одной причиной увеличения доли внеплановых мероприятий является увеличение количества поступающих в управления жалоб и, соответственно, числа проводимых по этим жалобам проверок. Так, в Управлении по Камчатскому краю количество проверок, основанием для проведения которых являлись обращения граждан, выросло в 2011 году по сравнению с 2009 годом более чем на 40 %. Доля проверок по жалобам в общем числе внеплановых проверок также весьма значительна (2009 год - 75 %, 2010 год - 54,6 %, 2011 год - 62,9 %, январь-апрель 2012 года - 87,1 %). В Управлении по Астраханской области в 2010-2011 годах более чем для 3/4 внеплановых проверок основаниями являлись жалобы граждан.

В Управлении по г. Москве жалобы граждан являлись основаниями для проведения внеплановых проверок в сфере защиты прав потребителей в 2/3 случаев. Кроме того, уменьшение количества плановых мероприятий в данном Управлении объясняется также ужесточением требований прокуратуры г. Москвы к основаниям для проведения мероприятий по контролю. Так, в 2010 году из представленного в прокуратуру проекта плана проверок на 2011 год были отклонены 1253 проверки (около 24 %), что было связано с разъяснением Генеральной прокуратуры Российской Федерации по методу расчета периодичности проведения плановых проверок - необходимость осуществлять отчет 3-летнего периода с момента проведения последней плановой проверки не по месяцам, а по годам.

Необходимо отметить, что тенденцию постоянного увеличения удельного веса внеплановых мероприятий нельзя признать положительной, поскольку, с одной стороны, такая ситуация фактически не позволяет осуществлять качественное планирование надзорной деятельности и грамотное распределение трудовых ресурсов (например, в Управлении по г. Москве в 2011 году доля плановых мероприятий составила менее 1/5 от общего числа проведенных проверок), а с другой стороны, может свидетельствовать об ухудшении общей ситуации в надзорной сфере. Количество мероприятий по надзору в разрезе сфер контроля, являющихся предметом контрольного мероприятия, представлено в таблице:

(ед.)

	Год	Торговля	Услуги				
			всего	в том числе			
				транспорт	ЖКХ	туризм	финансовые услуги
Астраханская область	2009	1402	537	31	67	45	29
	2010	1162	369	26	95	9	14
	2011	658	229	17	103	12	4
г. Москва	2009	3895	2721	23	81	249	27
	2010	3777	1948	26	52	75	25
	2011	2991	1605	23	56	79	22
Костромская область	2009	462	172	3	5	3	4
	2010	516	140	2	17	1	5
	2011	321	141	2	6	1	2
Камчатский край	2009	423	238	9	16	17	6
	2010	402	233	4	27	10	6
	2011	416	212	6	16	11	6

Основная доля надзорных мероприятий как плановых, так и внеплановых во всех управлениях приходится на сферу торговли, которая является наиболее развитым сектором потребительского рынка.

Так, по состоянию на 1 января 2010 года на территории Костромской области насчитывалось 4071 предприятие розничной торговли, 197 оптовых предприятий, 1000 предприятий мелкорозничной сети, 39 розничных рынков. При этом количество компаний, управляющих многоквартирными домами, составляет 67 единиц, банков - 15, туроператоров - 8. В Астраханской области зарегистрированы 12819 хозяйствующих субъектов, занимающихся розничной торговлей, и 2600 - оптовой торговлей, в то время как число предприятий общественного питания составляет 1350, туристско-экскурсионных организаций - 430, банков - 4 и филиалов и представительств банков других регионов - 26.

По состоянию на конец 2010 года на территории г. Москвы число объектов надзора составляло 77047, из них оптовая и розничная торговля - 20664 (26,8 %). В то же время нельзя не отметить, что если доля субъектов хозяйственной деятельности, занятых в сфере торговли, в г. Москве составляет чуть более четверти в общем количестве объектов надзора, то в общем числе проведенных в проверяемом периоде проверок доля этого сектора составляет почти 2/3 (около 63 %). Так, в 2009 году она составила 58,9 %, в 2010 году - 66,0 %, за истекший период 2011 года - 65,1 процента.

В то же время, например, в Астраханской области при снижении общего количества проверок увеличилось число проверок в такой сфере потребительского рынка, как услуги ЖКХ, удельный вес которых составил в 2009 году 3,5 %, в 2010 году - 6,1 %, за 9 месяцев 2011 года - 11,8 % от общего числа проверок (увеличение более чем в 3 раза по сравнению с 2009 годом).

4. Анализ показателей административного производства проверенных управлений выявил следующие основные тенденции в их деятельности:

	Годы	Астраханская область	г. Москва	Костромская область	Камчатский край
Результативность проведенных мероприятий (соотношение количества проверок, в ходе которых были выявлены нарушения, с их общим числом), %	2009 г.	60,5	54,7	78,1	55,8
	2010 г.	56,7	46,0	54,1	49,9
	2011 г.	68,0	36,7	74,2	59,1
Соотношение количества принятых мер административного наказания к общему числу проведенных мероприятий, %	2009 г.	49,4	50,9	68,5	171,4
	2010 г.	75,8	72,3	93,6	104,9
	2011 г.	95,0	72,2	178,8	167,7
Количество выявленных правонарушений на одну проверку, ед.	2009 г.	1,1	1,4	1,28	1,12
	2010 г.	1,2	1,36	1,0	1,44
	2011 г.	1,3	1,46	1,98	1,73
Средний размер наложенных штрафов, руб.	2009 г.	911,9	3452,2	3093,3	3421,2
	2010 г.	1186,2	3645,2	1800,5	4011,5
	2011 г.	2879,4	3864,7	3777,7	4968,7

В работе Управления по г. Москве в течение всего проверяемого периода наблюдается устойчивая тенденция снижения результативности проведенных проверок при том, что этот показатель и в 2009 году был самым плохим среди проверенных управлений. Так, если в 2009 году нарушения законодательства по защите прав потребителей были выявлены по результатам 54,7 % проведенных проверок, то в 2010 году этот показатель составил уже менее половины (46,0 %), а за 10 месяцев 2011 года - около трети (36,7 процента).



Также уменьшалось и количество возбужденных административных дел по отношению к общему числу проверок (дела были возбуждены в 2009 и 2010 годах по итогам 75,6 % проверок, а за 10 месяцев 2011 года - 70,1 процента).

Самым низким среди всех проверенных территориальных органов у данного Управления является и соотношение количества принятых мер административного наказания к общему числу проведенных проверок.

Самая высокая результативность на протяжении всего проверяемого периода наблюдается у Управления по Костромской области, а наибольшее соотношение количества принятых мер административного наказания к числу проведенных мероприятий - у Управления по Камчатскому краю (более 100 % на протяжении 3 лет).

Наибольшее количество выявленных нарушений в расчете на 1 проверку в 2011 году зафиксировано в управлениях по Костромской области (1,98) и Камчатскому краю (1,73). Достигнутые данными управлениями значения выше, чем среднероссийский показатель (1,63). В управлениях по Астраханской области и г. Москве данный показатель был ниже общероссийского (1,3 и 1,46, соответственно). Информация о выявленных нарушениях в целом по Российской Федерации представлена в таблице:

	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Выявлены нарушения законодательства о защите прав потребителей, всего	201126	212770	235806
Нарушения Закона о защите прав потребителей	135306	138367	146525
в том числе по статьям:			
статья 4 (качество товара, работы, услуги)	15458	12230	12607
статьи 5, 6 (гарантия, срок годности, срок службы, возможность технического обслуживания)	7792	6812	6899
статья 7 (безопасность товара, работы, услуги)	12994	12612	11408
статьи 8-10, 12 (информация о товаре, работе, услуге и лицах, их предоставляющих)	76945	83590	88264
статья 11 (режим работы продавца, исполнителя)	3396	3497	4385
статья 16 (недействительность условий договора, ущемляющих права потребителей)	4435	6685	7563
другие статьи	14286	12941	15399

В целом по Российской Федерации количество выявленных территориальными органами Роспотребнадзора нарушений в 2011 году выросло по сравнению с 2009 годом на 17,2 %. Наиболее часто выявляемой разновидностью нарушений являются нарушения требований статей 8-10, 12 Закона о защите прав потребителей (информация о товаре, работе, услуге и лицах, их предоставляющих), удельный вес которых в проверяемом периоде составлял около 40 процентов.

Распределение выявленных нарушений по отдельным секторам потребительского рынка, являвшимся предметом контрольного мероприятия, в целом по Российской Федерации в 2011 году представлено в таблице:

	Количество	%
Всего	235806	100
в том числе:		
торговля	158004	67,0
ЖКУ	15939	6,8
туристские услуги	4100	1,7
финансовые услуги	4010	1,7
транспортные услуги	2821	1,2

Таким образом, более 2/3 всех выявленных нарушений в 2011 году приходилось на сферу торговли. Довольно значительное количество нарушений было зафиксировано и в сфере жилищно-коммунальных услуг. Динамика некоторых показателей деятельности Роспотребнадзора в целом по России представлена в таблице:

	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Общее число заключений, данных в судах территориальными органами в целях защиты прав потребителей	3180	6342	10263
Общее число исков, поданных в суд территориальными органами в целях защиты прав неопределенного круга потребителей	686	1374	1899
из них удовлетворено	443	984	1480
Общее число исков, поданных в суд территориальными органами в целях защиты прав конкретных потребителей	705	1360	4001

В проверяемом периоде активность территориальных органов Роспотребнадзора по защите прав потребителей в судах стремительно росла. Так, с 2009 года более чем в 3 раза выросло число заключений, данных в судах, почти в 6 раз - число исков, поданных в защиту прав потребителей, почти в 3 раза - количество исков в защиту неопределенного круга лиц. В 2011 году при участии органов Роспотребнадзора присуждено в пользу потребителей почти 1,2 млрд. рублей.

Информация о выявленных нарушениях и принятых мерах реагирования представлена в таблице:

	Год	Выявлено нарушений, ед.	Наложено штрафных санкций, тыс. руб.	Процент взыскания штрафов, %	Выдано предписаний, ед.	Выдано представлений, ед.
Астраханская область	2009	2140	2824,9	76,7	375	174
	2010	1899	2315,5	88,0	362	44
	2011	1119	3153,6	58,6	332	51
г. Москва	2009	5176	22840	84	1654	1
	2010	3567	20869	87	1908	24
	2011	6705	17762	82	1532	21
Костромская область	2009	810	1255,9	50,8	264	8
	2010	672	992,1	88,5	320	27
	2011	916	1964,4	71,2	284	66
Камчатский край	2009	743	3845,4	91,4	116	0
	2010	918	2503,2	92	128	1
	2011	1088	5157,5	98,1	300	1

Таким образом, при уменьшении общего количества проверок число выявленных управлениями по г. Москве, Костромской области и Камчатскому краю нарушений в рассматриваемом периоде показывает уверенный рост. Такая тенденция, с одной стороны, объясняется, например, увеличением числа проводимых административных расследований (Управлением по Камчатскому краю в 2011 году таких расследований проведено почти в 3,2 раза больше, чем в 2009 году), а с другой стороны, может свидетельствовать и о том, что введенные Законом № 294-ФЗ ограничения интенсивности надзорной деятельности негативно сказались на законопослушности предпринимателей.

Основная часть нарушений совершается в сфере торговли, причем доля выявляемых нарушений в этой области потребительского рынка по отношению к общему числу нарушений постоянно растет. Например, в Камчатском крае она составляла: в 2009 году - 66,1 %, в 2010 году - 71,2 %, в 2011 году - 76,5 %;

в г. Москве - 60,7 %, 63,4 % и 65,1 %, соответственно; в Астраханской области - более 80 процентов.

Наиболее типичными нарушениями в сфере торговли являются: отсутствие полной и достоверной информации о продавце и товаре; отсутствие документов, подтверждающих безопасность продукции; нарушение сроков годности товаров; нарушение правил продажи; продажа товаров ненадлежащего качества.

Например, в Костромской области нарушения требований Закона в части права потребителей на полную и достоверную информацию об изготовителе (исполнителе, продавце) и о товаре (работе, услуге) преобладали над всеми другими нарушениями во всех секторах потребительского рынка и составляли: в 2009 году - 49,0 %, в 2010 году - 53,3 %, в 2011 году - 58,3 %. Значительно увеличилось число нарушений, связанных с включением в договоры условий, ущемляющих права потребителей: с 20 в 2009 году до 137 в 2011 году. Более чем в 2 раза увеличилось число нарушений, связанных с нарушением качества товаров (услуг, работ).

В Астраханской области наиболее характерными нарушениями прав потребителей являлись непредставление документов, подтверждающих качество и безопасность товаров (сертификаты соответствия, удостоверения о качестве, декларации о соответствии), наличие информации о реализуемых товарах в неполном объеме или ее отсутствие, продажа товаров ненадлежащего качества.

В г. Москве типичными нарушениями прав потребителей являлись: нарушение правил продажи отдельных видов товаров; продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг с нарушением требований технических регламентов или без сертификата соответствия, удостоверяющего их безопасность; нарушение права потребителя на получение необходимой и достоверной информации о реализуемом товаре (работе, услуге), о предпринимателе и о режиме его работы и т.д.

Письмом от 7 июля 2010 года № 01/10014-0-32 Роспотребнадзором в территориальные органы был направлен обзор-рекомендации по проблемам выявления административных правонарушений, возбуждать дела о которых уполномочены должностные лица Роспотребнадзора, в котором, в частности, выделены 38 составов административных правонарушений, отсутствие сведений о выявлении которых органом Роспотребнадзора является недопустимым.

В трех управлениях в проверяемом периоде репрезентативность составов административных правонарушений, выявление которых, по мнению Роспотребнадзора, является обязательным, увеличивалась и только в Управлении по г. Москве - уменьшалась.

Так, Управлением по Костромской области в 2009 году были выявлены только 18 (менее половины) из необходимых 38 составов, в 2010 году - уже 20 составов, а в 2011 году - 29 составов правонарушений, или 76,3 %, 9 составов административных правонарушений из соответствующего перечня в 2011 году не

выявлялись. В целом аналогичные показатели в 2011 году достигнуты и Управлением по Камчатскому краю.

В Управлении по Астраханской области данный показатель увеличивался и по состоянию на октябрь 2011 года достиг 73,7 %. За 9 месяцев 2011 года не выявлялись 10 составов правонарушений из названного перечня.

В то же время Управлением по г. Москве в 2009 году были выявлены 27 из необходимых 38 составов, в 2010 году - только 25 составов, а за 9 месяцев 2011 года - 24 состава правонарушений, или 63,2 %, 14 составов в 2011 году не выявлялись.

5. Статьей 29.13 КоАП предусмотрено право вносить представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, однако данным правом в проверяемом периоде достаточно часто пользовалось только Управление по Астраханской области (в 2009 году были внесены 174 таких представления (14,8 % от числа результативных проверок), в 2010 году - 44 (5,1 %), за 9 месяцев 2011 года - 51 (10,5 процента).

Необходимо отметить, что в докладе Роспотребнадзора «Об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и об эффективности такого контроля (надзора)» отмечается, что в 2010 году в целом по системе органов Роспотребнадзора удельный вес административных дел, в ходе рассмотрения которых выданы представления об устранении причин и условий, способствующих правонарушениям, составил 22,8 процента.

В Управлении по Костромской области данный показатель в 2009 и 2010 годах был намного ниже: в 2009 году указанные представления вносились лишь по 2,2 % проверок, в ходе которых были выявлены нарушения; в 2010 году - по 8,5 %. В то же время в 2011 году данный показатель приблизился к общероссийскому и составил 21,1 процента.

Управлением по г. Москве в 2010 году указанные представления вносились лишь по 0,9 % проверок, в ходе которых были выявлены нарушения; за 9 месяцев 2011 года - по 1,2 процента.

В Управлении по Камчатскому краю данный показатель в 2009-2012 годах был крайне низок: в 2009 году такие представления вообще не вносились; в 2010 году - 0,3 % от числа проверок, в ходе которых были выявлены нарушения; в 2011 году - 0,27 %; за 4 месяца 2012 года - 3,7 процента.

Следует отметить, что в письме Роспотребнадзора от 21 апреля 2009 года № 01/5288-9-32 «О направлении Справки о практике применения норм КоАП должностными лицами органов Роспотребнадзора» проанализировано соотношение предписания, выдаваемого в целях устранения уже имеющихся нарушений, и представления, направленного на устранение причин совершения нарушений и условий, способствовавших его совершению, и сделан вывод о том, что предписание и представление имеют разное целевое назначение.

Как отмечено в письме, предписание об устранении нарушений выдается лицу, в отношении которого возбуждено производство по делу, и нередко

в случаях, когда его вина в совершении данных нарушений еще не доказана. Представление же может быть внесено только после того, как вина лица, привлекаемого к административной ответственности, будет установлена по результатам производства по делу и доказана при его рассмотрении в установленном КоАП порядке. Более того, представление вносится всем тем лицам, действия (бездействие) которых способствовали совершению правонарушения, то есть направленность действия представления не ограничена только одним лицом - правонарушителем. Следовательно, и количество представлений не ограничено только одним, таких представлений может быть несколько.

Таким образом, полномочия должностных лиц органов Роспотребнадзора по выдаче предписаний об устранении выявленных нарушений не могут заменять или дублировать функцию по внесению представлений о принятии мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Неисполнение представления об устранении причин и условий совершения административного правонарушения влечет административную ответственность, предусмотренную статьей 19.6 КоАП. Таким образом, в конечном итоге возникает возможность применения административных санкций ко всем имевшим отношение к выявленному правонарушению лицам. Такая возможность становится особенно актуальной в случаях выявления правонарушений, связанных с производством и оборотом некачественной и опасной для жизни и здоровья людей продукции. Обнаружив такое правонарушение в розничной сети, должностное лицо уполномочено применить меры административного воздействия и к изготовителю некачественной продукции, и к ее поставщику путем внесения представления о принятии мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению данного правонарушения продавцом такой продукции.

При таком достаточно широком подходе к трактовке представления об устранении причин и условий совершения административного правонарушения можно сделать вывод о том, что представление может быть направлено по результатам установления факта любого правонарушения (должностному лицу - непосредственному руководителю правонарушителя, не обеспечившему должный контроль за действиями подчиненного; юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, у которого работает правонарушитель; вышестоящей организации (если нарушение допущено, например, филиалом юридического лица); саморегулируемой организации, в которую входит правонарушитель; производителю некачественного товара, его поставщику, их должностным лицам и прочим, причем не обязательно зарегистрированным на территории конкретного региона).

Как показал выборочный анализ дел об административных правонарушениях, возбужденных Управлением по Камчатскому краю, основания для направления представлений по их результатам имелись, но действия Управления ограничивались направлением предписаний об устранении нарушений.

Так, по результатам проведения в 2009 году проверки в ресторане «Сванский двор», принадлежащем одноименному ООО, к административной ответственности за совершение правонарушений, предусмотренных статьями 14.5 и 14.7 КоАП (нарушение установленных правил продажи отдельных видов товаров и обман потребителей), была привлечена директор ресторана. Однако представление об устранении причин и условий совершения нарушений руководству ООО, владеющему данным заведением общественного питания, не направлялось.

Аналогичная ситуация имела место при проведении в 2012 году проверки в магазине «Галерея вин», принадлежащему ООО «Вента», по результатам которой к административной ответственности за нарушение правил розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции по части 3 статьи 14.6 КоАП была привлечена заведующая магазином, но представление в ООО «Вента» не направлялось.

6. Выборочный анализ статистической информации и материалов административных дел, возбужденных управлениями по Астраханской области и по г. Москве по результатам проверок, показал, что в большинстве случаев к административной ответственности привлекаются должностные лица предприятий, тогда как наложение штрафов на юридические лица осуществляется крайне редко.

Так, Управлением по Астраханской области за 9 месяцев 2011 года из 827 административных штрафов только 25, или 3,0 %, были наложены на юридические лица. В 2009-2010 годах этот показатель был еще меньше - 0,5 % и 2,8 %, соответственно.

Данный недостаток работы Управления отмечается и Роспотребнадзором в докладе «Об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и об эффективности такого контроля (надзора)».

Аналогичная ситуация наблюдается и в Управлении по г. Москве. Так, за 10 месяцев 2011 года из 3221 административного штрафа только 17,2 % было наложено на юридические лица. В 2009-2010 годах этот показатель был еще меньше - 11,3 % и 12,2 %, соответственно.

Следует отметить, что размеры штрафов, налагаемых на должностные и юридические лица, существенно различаются. Такие наиболее применяемые на практике составы правонарушений, как «Нарушение правил продажи отдельных видов товаров» (статья 14.15 КоАП), «Нарушение иных прав потребителей» (часть 1 статьи 14.8), «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением требований технических регламентов и санитарных правил» (статья 14.4) предусматривают диапазон штрафных санкций для должностных лиц - от 500 рублей до 5 тыс. рублей, а для юридических лиц - от 5 до 50 тыс. рублей.

В КоАП отсутствуют какие-либо правила, устанавливающие, в каких случаях необходимо привлекать к ответственности одного, а в каких - нескольких субъектов правонарушения.

Как следует из части 3 статьи 2.1 и статьи 2.4 КоАП, в случае совершения юридическим лицом административного правонарушения и выявления конкретных должностных лиц, по вине которых оно было совершено, допускается привлечение к административной ответственности по одной и той же норме как юридического лица, так и указанных должностных лиц.

Более того, если в отношении должностного лица, как следует из статьи 2.4 КоАП, требуется установление факта неисполнения либо ненадлежащего исполнения им своих служебных обязанностей и установление причинно-следственной связи между таким неисполнением и правонарушением, то согласно части 2 статьи 2.1 КоАП юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения уже в случае, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Также следует отметить, что возможность привлечения к ответственности (причем разного вида) одновременно и должностного, и юридического лица также закреплена в части 3 статьи 2.1 КоАП, согласно которой «назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо».

Тем не менее анализ материалов административных дел показывает, что в некоторых случаях даже при выявлении большого количества правонарушений к административной ответственности привлекаются только должностные лица предприятий.

Так, при проведении Управлением по г. Москве внеплановой выездной проверки по обращению потребителя в отношении ООО «Провиант» согласно акту проверки был выявлен целый ряд нарушений:

- продажа сигарет по цене, превышающей максимально установленную;
- отсутствие вывески с указанием фирменного наименования организации, места ее нахождения и режима работы, правил торговли, книги отзывов и предложений;
- неправильное оформление ценников на товар;
- отсутствие ценников на некоторые товары.

В результате к административной ответственности по части 1 статьи 14.6 и статье 14.15 КоАП были привлечены продавец и генеральный директор, на которых были наложены штрафы в размере, соответственно, 5000 и 3000 рублей. Санкции к юридическому лицу, несмотря на большое количество весьма существенных нарушений прав потребителей, не применялись.

В ходе проведения в 2011 году внеплановой выездной проверки по обращению потребителя в отношении ЗАО ТД «Перекресток» гипермаркета «Карусель»

было установлено, что в нарушение пунктов 19 и 33 Правил продажи отдельных видов товаров, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 года № 55, в магазине перед подачей в торговый зал не осуществлялись отбраковка и сортировка продукции (овощей и фруктов), в результате чего осуществлялась продажа подгнившего и резаного товара, а также отсутствовали ценники на 4 наименования молочной продукции.

За совершение данных правонарушений к административной ответственности по статье 14.15 КоАП в виде штрафа в размере 3000 рублей был привлечен менеджер торгового зала. Санкции к юридическому лицу не применялись.

По результатам проведения плановой выездной проверки в отношении ОАО «Варшава» были выявлены такие нарушения, как продажа товаров без сертификатов соответствия, а также при отсутствии информации об изготовителе, за совершение которых к административной ответственности по части 1 статьи 14.5 и части 2 статьи 14.4 была привлечена заведующая складом с наложением штрафа на общую сумму 7000 рублей. Юридическое лицо к ответственности не привлекалось.

По итогам внеплановой документарной проверки по обращению потребителя в отношении ООО «СТЭК», проведенной в 2011 году, к административной ответственности по статье 14.7 КоАП «Обман потребителей» был привлечен только заместитель генерального директора указанной компании (наложен штраф в размере 2000 рублей).

Как следует из обращения потребителя, уже оплаченные им в соответствии с заключенным договором услуги ООО «СТЭК» по техническому обслуживанию водосчетчиков с июля 2010 года были повторно включены в единый платежный документ (ЕПД) ЕИРЦ района, в результате чего они потребителем были оплачены дважды, а сумму переплаты ООО «СТЭК» возвращать отказалось.

Согласно акту проверки включение оплаты данных услуг в ЕПД было произведено на основании списка жильцов, предоставленного ООО «СТЭК», то есть юридическим лицом.

7. Другой проблемой административной практики является отсутствие единообразного применения сотрудниками Управления по г. Москве нормы, установленной частью 1 статьи 4.4 КоАП, согласно которой при совершении лицом двух и более административных правонарушений наказание назначается за каждое из них.

Как показал выборочный анализ административных дел, данное нормативное положение не всегда соблюдается.

Так, согласно постановлению о назначении административного наказания юридическому лицу по делу, возбужденному в отношении ООО «Марс» (2011 год), им допущены следующие нарушения: в меню предлагаемых блюд отсутствует информация об их пищевой ценности и составе, у входа в предприятие отсутствует вывеска. В постановлении прямо указано, что виновным нарушены 2 пункта Правил оказания услуг общественного питания, утвержденных поста-



новлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 1997 года № 1036 (то есть совершены 2 правонарушения), однако юридическое лицо привлечено к ответственности только 1 раз по части 1 статьи 14.8 КоАП с наложением штрафа в размере 5000 рублей (по низшему пределу предусмотренной в статье санкции).

По этому же делу в отношении ООО «Марс» было вынесено еще одно постановление о назначении административного наказания по статье 6.6 КоАП в виде штрафа в размере 20000 рублей. Как следует из этого постановления, юридическим лицом совершены 7 нарушений различных пунктов санитарных правил (отсутствует цех обработки овощей, требуется ремонт потолка в посудомоечном отделении и холодном цехе, соки, прохладительные напитки хранятся на полу без подтоварников, нарушено товарное соседство при хранении продуктов питания, не вывешены инструкции о правилах мытья посуды и инвентаря, заготовки и полуфабрикаты не имеют маркировочных ярлыков с указанием сроков годности, не промаркирован производственный инвентарь, у сотрудника отсутствует справка о прохождении медицинского осмотра и т.д.).

В постановлении о назначении административного наказания юридическому лицу по делу, возбужденному в отношении ООО «Стэллс» (2011 год), указаны 2 нарушения: неполное доведение до потребителей информации об оказываемых услугах, недоведение до потребителей правил оказания услуг общественного питания, а наказание вынесено по части 1 статьи 14.8 КоАП в виде штрафа в размере 5000 рублей, несмотря на то, что в самом постановлении отмечается нарушение виновным 2 пунктов Правил оказания услуг общественного питания, а также статьи 10 Закона о защите прав потребителей.

По этому же делу вынесено другое постановление о назначении наказания юридическому лицу за совершение правонарушения, предусмотренного статьей 6.6 КоАП, в котором прямо указывается на наличие нескольких административных правонарушений (неудовлетворительное санитарное состояние холодильного оборудования и подсобно-складского помещения, отсутствие дезинфицирующих средств, использование для мытья посуды губчатого материала, отсутствие инструкции о правилах мытья посуды), однако наказание выносится только одно (штраф в размере 20000 рублей).

Аналогичная ситуация наблюдается и по проверкам в отношении:

- ООО «Хорезм» (2011 год), где вынесены 2 постановления о назначении административного наказания, в одном из которых зафиксированы 4 нарушения, а в другом - 2;
- ООО «Бибирево-84» (2011 год) - 2 постановления, 4 нарушения;
- ООО «Хотэл Менеджмент Компани» (2010 год) - 2 разных нарушения в одном постановлении;
- ООО «Мираж&Со» (2011 год) - 2 постановления, 6 нарушений;
- ООО «Корсар-13» (2011 год) - 4 нарушения в одном постановлении;
- ООО «Эдельвейс кафе Аракс» (2011 год) - 8 нарушений, 2 постановления.

Иная ситуация наблюдается в практической деятельности управлений по Камчатскому краю и Костромской области. В их деятельности в проверяемом периоде прослеживается тенденция к более активному применению мер административного наказания к юридическим лицам наряду с их должностными лицами и сотрудниками.

Так, если в 2009 году Управлением по Камчатскому краю из 1124 административных штрафов только 6,5 % было наложено на юридические лица, то в 2010 году - уже 11,1 %, а в 2011 году - 13,7 %, за 4 месяца 2012 года - 22,4 %. Если же рассчитать этот показатель по отношению к числу проведенных проверок именно юридических лиц, то в 2009 году он составит 62,4 %, в 2010 году - 55,6 %, а в 2011 году - 107,6 процента.

Превышение количества наказаний над числом проверок достигнуто Управлением, в том числе, благодаря использованию в контрольной деятельности нормы, установленной частью 1 статьи 4.4 КоАП, согласно которой при совершении лицом двух и более административных правонарушений наказание назначается за каждое из них.

Об этом также свидетельствуют достигнутые Управлением высокие значения соотношения количества составленных протоколов об административных правонарушениях (вынесенных постановлений о привлечении к административной ответственности) к общему числу проверок. Так, этот показатель в проверяемом периоде стабильно превышал 100 % и составлял в 2009 году 171,4 %, в 2010 году - 104,9 %, в 2011 году - 167,7 %. Если же говорить только о результативных проверках (то есть проверках, по результатам которых были выявлены нарушения и, соответственно, должны быть применены меры административного наказания), то значения этого показателя будут еще выше. Так, в 2009 году на 1 результативную проверку пришлось 3,1 постановления о привлечении к административной ответственности, в 2010 году - 2,1, в 2011 году - 2,8.

Хорошие показатели наблюдаются и в Управлении по Костромской области. Так, соотношение числа наложенных административных наказаний и количества проведенных в отношении юридических лиц результативных проверок в 2009 году составляло 10,7 %, в 2010 году - 41,0 %, а в 2011 году - 121,6 %. Нельзя не отметить и существенный рост соотношения количества составленных протоколов об административных правонарушениях к общему числу проверок. Так, если такие дела возбуждались в 2009 году по итогам 68,5 % проверок, то в 2010 году этот показатель составлял уже 93,6 %, а в 2011 году - 178,8 процента.

8. Одной из форм досудебной защиты прав потребителей является работа по рассмотрению обращений граждан. Учет поступивших в управления обращений ведется как по письменным жалобам, заявлениям и предложениям граждан и организаций, так и по устным, поступающим в общественные приемные управлений по телефону «горячей линии» и принятым на личном приеме.

Количество поступающих в управления обращений граждан весьма значительно:

	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Российская Федерация	190375	225531	262543
Астраханская область	4437	4513	2284*
г. Москва	21560	28934	22644**
Костромская область	2250	2866	2859
Камчатский край	555	758	1209

\* За 9 месяцев.

\*\* За 10 месяцев.

Во всех управлениях число жалоб в 2010 году по сравнению с 2009 годом существенно выросло, что соответствует общероссийской тенденции. Увеличение количества поступающих жалоб можно объяснить, с одной стороны, повышением правовой грамотности потребителей и предпринимаемыми управлениями мерами по размещению информации в помощь потребителям в СМИ (Интернет, телевидение, периодическая печать) и на своем сайте, а с другой, - ростом нарушений со стороны предпринимателей, который, в том числе, может быть и следствием ограничения интенсивности надзорной деятельности, введенного Законом № 294-ФЗ.

В Астраханской области из общего количества обращений граждан на нарушения в сфере торговли приходится примерно 2/3, на сферу услуг (работ) - 1/3 часть. Наибольшая часть обращений в сфере торговли приходилась на нарушения правил продажи промышленных товаров и в большей части - технически сложных товаров бытового назначения (сотовые телефоны, бытовая техника, аппаратура). По вопросам оказания услуг наибольшее количество обращений граждан поступило в проверенном периоде в сфере оказания бытовых и жилищно-коммунальных услуг, а также услуг общественного питания.

В г. Москве основной объем обращений касался 8 сфер (технически сложные бытовые товары; продовольственные товары; мебель; текстильные, трикотажные, швейные товары; меховые изделия и обувь; автомобили, мототехника, прицепы и номерные агрегаты; финансовые, туристические услуги и услуги связи). Их доля в проверяемом периоде составляла около половины от всех обращений (от 47,1 % до 51,3 процента).

Значительная доля претензий поступала на качество непродовольственных товаров, введение потребителей в заблуждение относительно страны происхождения той или иной продукции, отказ в обмене или расторжении договоров купли-продажи товаров с недостатками (обувь, технически сложные бытовые товары, мебель, электротовары и т.д.), нарушение сроков передачи предварительно оплаченных потребителем товаров, нарушение сроков устранения недостатков в товаре.

Основу претензий потребителей при оказании возмездных услуг, как правило, составляли: несоблюдение предпринимателями требований законодательства по оформлению договорных отношений; невыполнение жилищно-эксплуатационными организациями обязанностей по надлежащему содержанию общего имущества жилых домов; нарушение сроков оказания услуг; ненадлежащее качество услуг; включение в договор условий, ущемляющих права потребителей.

В Костромской области наибольшее число обращений в период 2009-2011 годов было связано с продажей товаров: в 2009 году - 81,1 % от общего количества, в 2010 году - 66,7 %, в 2011 году - 56,1 %. Как показывает анализ обращений граждан за проверяемый период, до 49 % жалоб вызвано ненадлежащим качеством технически сложных товаров бытового назначения. До 43,9 % обращений граждан было связано с оказанием услуг (выполнением работ).

В основном граждане жаловались на некачественные бытовые услуги (изготовление и установка оконных, дверных блоков, изготовление мебели) и жилищно-коммунальные услуги (невыполнение текущего ремонта дома и его инженерных систем, предоставление некачественных услуг водоснабжения, отопления), услуги потребительского кредитования.

В Камчатском крае общее количество обращений граждан в рассматриваемом периоде росло весьма значительными темпами в сравнении с предыдущим годом: на 36,6 % в 2010 году и на 59,5 % в 2011 году. Число жалоб в 2011 году увеличилось по сравнению с 2009 годом более чем в 2 раза.

Наибольшее число обращений (более трети от общего количества, или 33,6 %) в период 2009-2011 годов было связано с оказанием жилищно-коммунальных услуг. При этом, если в 2009 году удельный вес таких обращений составлял 23,8 %, в 2010-2011 годах - уже более 36 %. Абсолютное число жалоб в сфере ЖКХ в 2011 году выросло по сравнению с 2009 годом более чем в 3 раза.

Вторым по массовости поступающих жалоб в Камчатском крае традиционно является такой сектор потребительского рынка, как торговля. Их доля в общем количестве обращений за 2009-2011 годы составила 32,7 %. В то же время, если в 2009 году удельный вес жалоб в сфере торговли составлял 44,7 %, то в 2011 году он снизился до 24,2 процента.

В проверяемом периоде сложились тенденции снижения как абсолютного количества, так и удельного веса жалоб потребителей в таких сферах, как строительство и торговля продовольственными товарами. В то же время в таких секторах рынка, как услуги связи, бытовые, финансовые услуги наблюдался устойчивый рост количества обращений.

В Управлении по Костромской области в проверяемом периоде сложилась устойчивая тенденция снижения значения соотношения мер, принятых по результатам рассмотрения жалоб, с общим количеством обращений граждан. Так, если в 2009 году какие-либо меры принимались по 7,8 % обращений, то в 2010 году - уже по 6,5 %, а в 2011 году - только по 5,2 процента.

При этом, например, в Управлении по Камчатскому краю в 2009 году меры принимались по 36,0 % обращений, в 2010 году - по 34,3 %, а в 2011 году - по 25,5 процента.

В качестве положительных итогов работы Управления по Костромской области в сфере работы с жалобами граждан можно выделить увеличение количества исков, поданных в суд в защиту прав потребителей, а также расширение

практики участия Управления в судебных заседаниях для дачи заключения по делу (более чем в 2 раза по сравнению с 2009 годом).

Однако число исков, поданных Управлением в суд в защиту прав неопределенного круга потребителей, невелико, хотя основания для их подачи выявлялись сотрудниками Управления в ходе проведения проверок.

Так, за период с 2009 по 2011 год Управлением поданы 11 таких исков, 10 из которых были связаны с вопросами оказания жилищно-коммунальных, а 1 - транспортных услуг, тогда как нарушения, связанные с нарушением прав потребителей при заключении договоров по типовой форме (договоров присоединения), выявлялись Управлением в ходе более чем 100 проверок.

Так, в ходе плановых проверок в сфере финансовых услуг в 2009-2011 годах Управлением проанализированы более 40 типовых договоров о реализации различных банковских продуктов и установлены факты включения в них банками от 2 до 10 условий, ущемляющих права потребителей.

Выборочный анализ практики рассмотрения Управлением по г. Москве обращений граждан выявил отсутствие единообразного подхода к вопросу о принятии решения о необходимости проведения проверки по фактам, изложенным в жалобе. Какие-либо критерии, позволяющие отграничить требующее вмешательства обращение от необоснованного, отсутствуют (например: наличие документов, подтверждающих факт нарушения прав потребителя; свидетельские показания и т.д.). В некоторых случаях решение о проведении или непроведении проверки основывается на формальном признаке наличия в тексте обращения просьбы потребителя ее провести, вне зависимости от убедительности изложенных в жалобе фактов нарушений.

Так, 8 сентября 2011 года в Управление поступило обращение в отношении ЗАО «Холдинговая компания Пинскдрев Столица», в котором потребитель жаловался на злостное неисполнение данным юридическим лицом обязательств, предусмотренных заключенным между ними договором купли-продажи мебели на сумму 9408 рублей.

Как следует из обращения, потребитель еще 2 апреля 2011 года внесла предоплату за мебель в размере 4500 рублей, которая должна была быть поставлена в течение 45 рабочих дней, то есть в начале июня 2011 года, однако договор со стороны предприятия выполнен не был. 16 июля потребителем было написано и компанией принято заявление о возврате предоплаты, но ни в установленный Законом о защите прав потребителей срок (10 дней), ни позднее деньги возвращены не были. Потребитель еще 4 раза в течение следующего месяца безрезультатно обращалась с требованием вернуть денежные средства, после чего 3 августа направила письменную досудебную претензию. Отказ в возврате средств обосновывался сотрудниками предприятия различными причинами (необходимость получения разрешения начальства, отсутствие в кассе денежных средств). Не было удовлетворено и предложение покупателя передать в счет долга любую мебель, находящуюся в торговом зале магазина.

Все факты, указанные в обращении, были подтверждены приложенными к нему копиями документов.

Действия продавца нарушили право потребителя на возврат суммы предварительной оплаты товара, не переданного продавцом, установленное статьей 23.1 Закона о защите прав потребителей<sup>15</sup>.

Исходя из описанных потребителем обстоятельств, можно было предположить, что такая практика нарушения прав потребителей со стороны данного юридического лица носит не единичный характер, а является политикой предприятия.

Несмотря на очевидность наличия фактов нарушения прав потребителя, подтверждаемых документами, Управлением решение о проведении проверки в отношении ЗАО «Холдинговая компания Пинскдрев Столица» принято не было. Учитывая то, что потребитель в своем обращении просил «помочь решить вопрос о расторжении договора купли-продажи, возврата предоплаты и взимания неустойки», а не провести проверку нарушения своих прав, Управлением в ответ на данное обращение был дан формальный ответ о том, что «вопросы заключения, исполнения и расторжения договорных обязательств не входят в компетенцию Управления», и по данному вопросу ему надлежит обращаться в судебные органы.

В ходе проверки установлено, что в период с 18 февраля по 10 ноября 2011 года мировыми судьями г. Москвы удовлетворены 13 исковых заявлений потребителей (в том числе и потребителя, обратившегося в Управление) к вышеназванной компании, в которых приводятся факты нарушений прав потребителей, фактически идентичные вышеописанной ситуации.

С другой стороны, Управлением принимаются решения о проведении проверок по обращениям граждан, в которых факты нарушения прав потребителей далеко не так очевидны, а какие-либо доказательства, подтверждающие обстоятельства, изложенные в жалобе, отсутствуют.

Так, 19 сентября 2011 года в Управление поступило обращение, в котором потребитель жаловалась на некачественное оказание транспортных услуг со стороны ООО «Такси «Престиж», выразившееся в отказе водителя такси от перевозки потребителя с дурно пахнущей (по его мнению) собакой. Письмо было направлено через Интернет, никакие доказательства, подтверждающие слова потребителя, приведены не были.

Тем не менее, по данному обращению была проведена внеплановая документарная проверка, в результате которой никаких нарушений со стороны предпринимателя выявлено не было.

Таким образом, в Роспотребнадзоре разработаны и утверждены планы по всем направлениям реализации анализируемой государственной функции, которые имеют четкие формулировки целей, соответствующих приоритетам государствен-

---

<sup>15</sup> В данном случае со стороны продавца усматриваются и признаки административного правонарушения, предусмотренного статьей 14.15 КоАП «Нарушение правил продажи отдельных видов товаров» в части нарушения сроков возврата предоплаты.

ной политики в области защиты прав потребителей, однако система управления исполнением этих планов недостаточно совершенна, поскольку допускает различные подходы территориальных органов к содержанию плановых документов, не предусматривает составление и представление полноценной отчетности по реализации некоторых из них, а также не требует обязательного проведения анализа соответствия запланированных и достигнутых значений показателей.

Кроме того, систему управления исполнением планов в территориальных органах Роспотребнадзора нельзя признать в полной мере эффективной, поскольку при осуществлении плановых мероприятий в их работе отсутствует единообразие в применении предоставленных законодательством полномочий и не налажена система контроля за достижением установленных показателей.

Критерий 4. Определены и имеют количественную (качественную) оценку ожидаемые результаты исполнения планов (ведомственных программ) по реализации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, включающие как промежуточные (по периодам), так и конечные результаты их выполнения.

Критерий 5. Система показателей для измерения результатов реализации планов (ведомственных программ) и их целевые значения обеспечивают возможность объективной оценки выполнения планов (ведомственных программ).

Ведомственными документами Роспотребнадзора установлено большое количество различных показателей, предназначенных для измерения результатов деятельности территориальных органов по реализации планов и ведомственных программ, однако данные показатели не образуют сложившуюся целостную систему, их перечень регулярно пересматривается и уточняется.

Ряд действовавших в проверяемом периоде показателей и индикаторов требует отмены или пересмотра, поскольку не отличается однозначностью формулировок и содержания либо не способен охарактеризовать эффективность деятельности территориальных органов Роспотребнадзора.

Установленные показатели и индикаторы не предусматривают оценку деятельности органов Роспотребнадзора с точки зрения отношения к ней потребителей. Тем не менее, совокупность установленных Роспотребнадзором показателей, примененных при проведении аудита эффективности, позволяет с достаточной степенью объективности оценить работу проверенных управлений Роспотребнадзора в сфере защиты прав потребителей.

1. По информации, представленной Роспотребнадзором, им был разработан и утвержден ряд нормативов, применяемых для целей планирования и оценки деятельности территориальных органов, и, в частности, методические рекомендации «Система оценки деятельности органов и учреждений Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека», утвержденные приказом Роспотребнадзора от 3 октября 2008 года № 355 и предназначенные для использования территориальными органами при подведении итогов своей работы и оценке эффективности деятельности структурных подразделений и специалистов.

С 2011 года помимо показателей, утвержденных ведомственными нормативными актами, оценка эффективности деятельности Роспотребнадзора и его территориальных органов осуществляется также в соответствии с методикой, содержащейся в утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 года № 215 Правилах подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) с использованием утвержденных форм статистической отчетности.

Указанные Правила содержат универсальные показатели, которые обеспечивают сопоставимость данных с другими надзорными органами, однако наряду с ними должны быть установлены и специфические показатели, характеризующие присущие только конкретному виду надзора направления деятельности.

По мнению Роспотребнадзора, конкретные количественные и/или качественные показатели, позволяющие объективно и всесторонне оценить результаты деятельности по реализации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, могут быть определены в рамках работы над соответствующим нормативным правовым актом только после принятия Правительством Российской Федерации постановления «Об утверждении Положения о государственном надзоре в области защиты прав потребителей».

Соответствующее Положение было принято только в мае 2012 года, поэтому такие показатели на момент окончания аудита эффективности утверждены не были.

С учетом изложенного, исходя из необходимости получения сопоставимых данных в течение проверяемого периода (2009-2012 годы), при проведении аудита эффективности использовались показатели, содержащиеся в действовавших весь период ведомственных нормативных документах Роспотребнадзора (в них имеются как универсальные, так и специфические показатели).

2. Показатели, предполагающие возможность осуществления оценки результатов деятельности территориальных органов Роспотребнадзора, с учетом особенностей видов надзорной деятельности, ими осуществляемой, установлены в упомянутых выше методических рекомендациях.

В этом документе отмечается, что данная система оценки учитывает специфику деятельности органов и учреждений Роспотребнадзора в рамках бюджетирования, ориентированного на достижение конечного, общественно значимого результата при реализации государственной политики в сферах деятельности, относящихся к компетенции Роспотребнадзора.

Система показателей призвана стать инструментом дальнейшего совершенствования деятельности органов и учреждений Роспотребнадзора при решении, в том числе, и задачи по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.



Показатели разделены на 2 группы: показатели непосредственного результата (оперативные показатели и показатели достижения конечного результата) и показатели конечного результата.

Под показателями непосредственного результата понимаются показатели, отражающие выполнение государственных функций (эта категория показателей характеризует в целом работу учреждения по реализации бюджета, ориентированного на конечный результат, а также позволяет провести оценку деятельности его структурных подразделений и оценить эффективность работы отдельных специалистов).

Показатели конечного результата - это эффект от выполненных государственных функций.

Для вычисления показателей используются данные государственной и ведомственной статистической отчетности и иные отчетные данные.

В методических рекомендациях установлено, что показатели оценки деятельности позволяют сопоставить деятельность управлений по реализации ВЦП и выявить низкий уровень их реализации, а также используются в целях активизации и повышения эффективности работы управлений, укрепления служебной и исполнительской дисциплины, дальнейшего совершенствования форм материального и морального стимулирования.

При этом данный документ не содержит каких-либо специальных форм отчетности, предполагающих фиксацию и направление управлениями с определенной периодичностью в Роспотребнадзор достигнутых значений установленных показателей.

Показатели деятельности управлений в части, относящейся к предмету мероприятия, характеризуются следующими данными:

	(%)											
	Астраханская область			г. Москва			Костромская область			Камчатский край		
	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Выполнение утвержденного плана мероприятий по надзору (контролю)	100,0	82,0	81,0	100	89	87,8	100	92,8	94,9	92,3	84	89,4
Количество мероприятий по надзору (контролю) на 1 штатную должность (или физическое лицо), ед.	62,5	46,5	39,7	62,4	68,4	38,8	70	73	66	79,3	63,5	62,8
Удельный вес вынесенных административных мер к количеству проведенных мероприятий по надзору (контролю)	58,0	77,0	83,0	50	73,6	70,4	48,0	77,3	150,6	91	93,5	97
Удельный вес взысканных штрафов	92,1	80,7	58,5	91	82	88,6	50,8	88,5	71,2	101,5*	93,1	88,1
Удельный вес применяемых в административной практике составов административных правонарушений	35,0	53,0	62,0	53,6	44,3	43,3	39,1	43,5	61,7	51,7	38,1	64,3
Удельный вес оставленных при обжаловании без изменений постановлений по делу об административном правонарушении	27,0	40,0	25,0	42,1	40	70,4	75,0	71,4	71,4	60	100	66,7

	Астраханская область			г. Москва			Костромская область			Камчатский край		
	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Удельный вес устраненных нарушений прав потребителей от числа выявленных при контрольной (надзорной) деятельности	99,7	99,8	99,4	97	97,5	97	97,3	94,9	95,5	99,1	99,3	99,6
Прирост просветительской деятельности в сфере защиты прав потребителей	140,2	-	-	140	10	10	0	53,2	14,4	6	7	8
Удельный вес удовлетворенных (в том числе частично) исковых заявлений потребителей, по делам которых управление участвовало с заключениями, в общем количестве дел, в которых управление приняло участие с заключениями	96,0	97,0	99,0	0	3,8	5,1	68,8	50,0	57,5	82,0	70,6	84,6
Удельный вес числа удовлетворенных исковых заявлений управления в защиту законных интересов неопределенного круга потребителей в общем количестве поданных управлением в суды указанных исков	100,0	93,0	100,0	80	66,7	50	50,0	75,0	80,0	0	0	100
Удельный вес выполненных лабораторных и инструментальных исследований по обеспечению надзорных мероприятий	7,0	10,0	9,0	9,1	10,8	9,4	5,4	4,1	6,9	8,2	12,2	9,3

\* Превышение 100-процентного уровня связано с тем, что по ряду постановлений о привлечении к административной ответственности, вынесенному в конце 2008 года, срок уплаты наступил в 2009 году.

Средние показатели деятельности органов Роспотребнадзора за 2011 год в целом по Российской Федерации представлены в таблице:

Удельный вес вынесенных административных мер к количеству проведенных мероприятий по надзору (контролю), % (гр.2/гр.3)	103,1	149012 (вынесено постановлений о назначении административного наказания)	144478 (проведено проверок)
Удельный вес взысканных штрафов, % (гр.3/гр.2)	86,4	372706,9 (общая сумма наложенных административных штрафов, тыс. руб.)	322118,3 (общая сумма уплаченных административных штрафов, тыс. руб.)
Удельный вес числа удовлетворенных исковых заявлений в защиту законных интересов неопределенного круга потребителей в общем количестве поданных в суды указанных исков, % (гр.3/гр.2)	77,9	1899 (подано исков)	1480 (удовлетворено исков)
Удельный вес удовлетворенных исковых заявлений потребителей, по делам которых органы Роспотребнадзора участвовали с заключениями, в общем количестве таких дел, % (гр.3/гр.2)	71,9	10263 (общее количество дел)	7376 (удовлетворено)
Количество мероприятий по надзору (контролю) на 1 штатную должность	71 проверка на 1 сотрудника		

Сравнительный анализ динамики и значений показателей всех четырех проверенных управлений позволяет говорить о том, что в целом лучшие результаты работы в исследованном периоде показаны Управлением по Костромской области, а худшие - Управлением по г. Москве.

Так, Управлением по Костромской области достигнуты самые высокие значения таких показателей, как:

- выполнение утвержденного плана мероприятий по надзору;
- удельный вес вынесенных административных мер к количеству проведенных мероприятий по надзору (значение данного показателя у Управления в 2011 году существенно превысило среднероссийский уровень (150,6 % против 103,1 %);
- удельный вес оставленных при обжаловании без изменений постановлений по делу об административном правонарушении.

В рассматриваемом периоде в Управлении по Костромской области выросли показатели удельных весов: взысканных штрафов, применяемых в административной практике составов административных правонарушений, числа удовлетворенных исков в защиту законных интересов неопределенного круга потребителей в общем количестве таких исков (данный показатель в 2011 году также был выше среднероссийского (80 % к 77,9 процента).

В то же время Управление по г. Москве имеет самые низкие из всех проверенных территориальных органов значения удельных весов:

- вынесенных административных мер к количеству проведенных мероприятий по надзору (существенно ниже среднероссийского - 70,4 % против 103,1 %);
- применяемых в административной практике составов административных правонарушений;
- удовлетворенных исковых заявлений потребителей, по делам которых Управление участвовало с заключениями, в общем количестве таких дел (у Управления крайне низкое значение данного показателя в 2011 году - 5,1 %, или более чем в 14 раз меньше среднероссийского показателя);
- числа удовлетворенных исковых заявлений Управления в защиту законных интересов неопределенного круга потребителей в общем количестве таких исков (также ниже среднероссийского в 2011 году - 50 % против 77,9 процента).

Более того, как показала проверка, в Управлении по г. Москве по большинству показателей наблюдается снижение достигнутого в 2009 году уровня.

Так, снижаются значения таких важных показателей, как: уровень выполнения утвержденного плана мероприятий по надзору, удельный вес применяемых в административной практике составов административных правонарушений, а также числа удовлетворенных исковых заявлений Управления в защиту интересов неопределенного круга потребителей в общем количестве таких исков.

Отдельно следует сказать о таком показателе, как количество мероприятий по надзору на 1 штатную должность. Во всех четырех управлениях значение данного показателя имеет тенденцию к снижению, что, видимо, можно объяснить общим трендом к уменьшению количества проводимых проверок. При этом, если в управлениях по Камчатскому краю и Костромской области к 2011 году данный показатель превышает 60 проверок на 1 сотрудника, то в управлениях по Астраханской области и г. Москве - не достигает и 40. Если сравнивать эти цифры со среднероссийским показателем (71 проверка в 2011 году), то получается, что загрузка сотрудников в двух последних управлениях недостаточна.

При этом в 2010 году, согласно данным доклада Роспотребнадзора «Об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и об эффективности такого контроля (надзора)», этот показатель составлял около 30 проверок. В таком случае наиболее близким к среднероссийскому оказывается показатель Управления по Астраханской области (46,5 проверки), тогда как в остальных трех управлениях нагрузка на сотрудников была более чем в 2 раза выше, чем в среднем по стране.

Приказом Роспотребнадзора от 10 октября 2008 года № 368 были утверждены методические рекомендации «Примерные нормативы деятельности органов и организаций Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в условиях бюджетирования, ориентированного на результат», предусматривающие затраты рабочего времени на 1 мероприятие с учетом категории его сложности и дифференцированные в зависимости от вида деятельности проверяемого объекта, однако рассматриваемый показатель с их помощью управлениями не рассчитывался.

В отсутствие рассчитанного уровня нагрузки оценить значимость того или иного значения показателя «количество мероприятий по надзору (контролю) на 1 штатную должность» практически невозможно. С одной стороны, его уменьшение до какого-то уровня может говорить о недостаточной загруженности работника, а с другой стороны, существенное увеличение количества проверок, осуществляемых одним человеком, может ощутимо сказаться на качестве их проведения.

3. С 2006 года Роспотребнадзор участвует в проводимом Правительством Российской Федерации эксперименте по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат (далее - БОР), в федеральных органах исполнительной власти. В соответствии с приказом Роспотребнадзора от 12 января 2007 года № 6 с 15 января 2007 года 14 органам службы (Вологодская, Липецкая, Воронежская, Новосибирская, Амурская, Тюменская, Московская, Ленинградская, Ярославская области, Пермский, Красноярский края, Удмуртская Республика, города Москва и Санкт-Петербург) было предписано приступить к реализации мероприятий по переходу на БОР.

В 2006-2007 годах управлениями (как участвующими, так и не участвующими в эксперименте по переходу на БОР) были разработаны по 9 проектов ведомственных целевых программ, в том числе ВЦП по защите прав потребителей.

ВЦП разрабатывались на 2008-2010 годы и на 2011-2013 годы в соответствии со следующими ведомственными нормативными документами:

- порядком разработки, утверждения и реализации ВЦП Роспотребнадзора за счет средств федерального бюджета;
- методическими рекомендациями «Методика составления ВЦП Роспотребнадзора и расчетов затрат на их реализацию»;
- методическими рекомендациями «Примерные нормативы деятельности органов и организаций Роспотребнадзора в условиях бюджетирования, ориентированного на результат».

Согласно порядку ведомственной целевой программой является «документ, устанавливающий цели, результаты и организацию деятельности (выполнение функций, оказание государственных услуг, реализацию мероприятий) Роспотребнадзора, его территориальных органов и организаций, направленных на достижение поставленных задач».

ВЦП территориальных органов Роспотребнадзора утверждаются руководителем Роспотребнадзора. ВЦП разрабатываются в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных бюджетной росписью расходов федерального бюджета, которые подлежат ежегодной корректировке в соответствии с уточненной бюджетной росписью.

Отчеты о реализации ВЦП ежегодно предоставляются и рассматриваются в составе докладов о результатах и основных направлениях деятельности территориальных органов.

Согласно проектам ВЦП их целью является защита прав потребителей и потребительского рынка на территории соответствующего региона.

Основные задачи и результаты ВЦП во всех проверенных управлениях формулировались примерно одинаково.

Так, в Управлении по Камчатскому краю основными задачами программы являлись:

- повышение эффективности деятельности по надзору в первую очередь в наиболее проблемных с точки зрения достигнутого уровня защиты прав потребителей сферах потребительского рынка;

- совершенствование судебной защиты потребительских прав граждан, в том числе неопределенного круга потребителей, за счет более действенного применения соответствующих гражданско-правовых механизмов в судах общей юрисдикции;

- совершенствование системы информирования и просвещения потребителей по актуальным вопросам их прав.

В качестве результатов программы были обозначены:

- достижение максимальной эффективности при реализации полномочий по надзору в наиболее проблемных сферах потребительского рынка;

- обеспечение эффективного подхода к вопросу выбора форм и методов защиты нарушенных прав потребителей на основе гармоничного сочетания мер административной и гражданско-правовой ответственности и соблюдения баланса интересов потребителей и предпринимателей;

- определение и систематическая реализация комплекса превентивных мер, направленных на предупреждение и минимизацию нарушений прав потребителей, в том числе: просвещение потребителей и предпринимателей, взаимодействие со СМИ, проведение различных гласных и публичных мероприятий.

В ВЦП устанавливались значения индикаторов двух видов: характеризующих решение задач программы и характеризующих достижение ее результатов.

Следует отметить, что составление комплексной отчетности по выполнению ВЦП, в которой отражались бы плановые и фактические значения установленных в программе многочисленных индикаторов и показателей, не предусматривалось, а в составе докладов о результатах и основных направлениях деятельности территориальных органов Роспотребнадзора в 2009-2010 годах использовались таблицы, в которых содержались только индикаторы, характеризующие достижение результатов программы.

4. Как показал проведенный анализ, характерными чертами деятельности всех проверенных управлений по разработке и исполнению ВЦП на 2008-2010 годы являлись:

- отсутствие единообразия при установлении тех индикаторов ее выполнения, которые не были рекомендованы Роспотребнадзором, а разрабатывались управлениями самостоятельно;

- значительные отклонения фактических значений установленных индикаторов и показателей от плановых на фоне отсутствия необходимости составления какой-либо отчетности по реализации ВЦП и мониторинга выполнения показателей программ со стороны как руководства управлений, так и Роспотребнадзора.

Так, исследование предусмотренных в ВЦП индикаторов, показателей и управляющих параметров, а также сопоставление планового и фактического уровней их достижения в 2009-2010 годах в Управлении по г. Москве позволяет говорить об отсутствии системного подхода и небрежности при их формировании и оценке.

Проверка показала, что комплексный анализ достигнутых результатов не проводится, некоторые показатели практически невозможно рассчитать, а реальные значения ряда параметров существенно расходятся с запланированными.

Так, резко расходятся с плановыми значения управляющего параметра «Рассмотрение обращений и запросов органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и потребителей по вопросам защиты прав потребителей», которые превысили предполагаемые цифры в 2009 году более чем в 2 раза, а в 2010 году - в 2,8 раза.

Необходимо также отметить полное несоответствие плановым значениям индикатора «Прирост превентивных мер, направленных на предупреждение нарушений прав потребителей», который вместо предусмотренного плавного роста на 4 % в год в 2009 году вырос более чем на 140 %, а в 2010 году - снизился почти на 60 процентов.

Поскольку в ВЦП не закреплены формулы расчета индикаторов и показателей, остается неясным, каким образом необходимо рассчитывать такой индикатор, как «Повышение показателей, свидетельствующих об увеличении реализации гражданско-правовых механизмов при судебной защите прав потребителей» (рост по 1,5 % в год), а также показатель «Прирост просветительской деятельности в сфере защиты прав потребителей» (рост по 10 % в год) (ни тот, ни другой не отражаются в отчетности по реализации ВЦП), поэтому их фактические значения неизвестны.

Также весьма затруднительными для понимания являются такие управляющие параметры, как «Взаимодействие с органами исполнительной власти, местного самоуправления, общественными организациями, осуществляющими деятельность в сфере защиты прав потребителей» и «Подготовка сводной статистической отчетности по установленным нормам, справок, обзоров, материалов для государственного доклада», которые предусмотрены в ВЦП в числовом выражении, при том, что фиксация результатов их выполнения ни в какой отчетности не предусмотрена.

Не выполнено большинство из предусмотренных целевых значений индикаторов и показателей, и, соответственно, не реализованы цели и задачи программы Управления по Камчатскому краю. Из 11 установленных целевых индикаторов и показателей деятельности по итогам 2010 года выполнены только 4. При этом в трех случаях их достижение по различным причинам трудно оценить в качестве положительного итога.

Так, вызывает сомнение корректность использования при оценке эффективности (в смысле оптимизации) деятельности какого-либо государственного органа таких показателей, как «Своевременное и оперативное принятие мер по рассмотрению обращений и заявлений граждан», поскольку они в своих плановых значениях не могут быть вариативны (ниже 100 %) и характеризуют работу органа только с точки зрения законности, но не оптимизации.

Мало что может сказать об эффективности работы территориальных органов достижение планового значения такого показателя, как «Прирост просветительской деятельности в сфере защиты прав потребителей», поскольку во внутренних документах Роспотребнадзора не определено содержание самого понятия «просветительская деятельность», а также отсутствуют понятные методики его расчета (неясно, следует ли в этих целях учитывать такие проводимые территориальным органом мероприятия, как выступления в СМИ (телевидение, радио, публикации в прессе, в сети Интернет), «круглые столы», пресс-конференции, «горячие линии» и т.д.).

Содержащуюся в методических рекомендациях «Система оценки деятельности органов и учреждений Роспотребнадзора», утвержденных приказом Роспотребнадзора от 3 октября 2008 года № 355, формулу его расчета применить невозможно, поскольку в ней одно неизвестное значение (прирост указанной деятельности) предлагается вычислять через другое неизвестное значение (процент этого же прироста).

В некоторых случаях значение установленных показателей практически не зависит от деятельности Управления. Так, значение такого показателя, как «Прирост количества участия в судебных разбирательствах для дачи заключений по делам в целях защиты прав потребителей» находится в исключительном ведении судебных органов, в связи с чем целесообразность его планирования неочевидна, а степень влияния на возможность оценки эффективности работы Управления - минимальна.

Управлением по итогам выполнения программных мероприятий ВЦП не достигнуты наиболее важные и информативные индикаторы.

Речь, в частности, идет о таких показателях, как:

- «Удельный вес охвата объектов плановыми мероприятиями по надзору»<sup>16</sup>, значение которого при плане в 100 % к концу 2010 года составило 84,0 % и по сравнению с 2009 годом (92,3 %) даже упало;

- «Применение мер административного принуждения по всем выявленным нарушениям», значение которого в процентном отношении снизилось по сравнению с 2009 годом более чем в 2 раза;

- «Удельный вес числа удовлетворенных исков в защиту неопределенного круга лиц от общего количества указанных исков, рассмотрение по которым окончено в отчетном периоде», значение которого оба года составляло 0 %<sup>17</sup>, и ряд других.

Существенные диспропорции между запланированными и фактическими значениями наблюдаются при анализе значений показателя «Охват объектов плановыми мероприятиями по надзору по приоритетным направлениям в процентах от количества объектов контроля».

Так, из 7 направлений контроля, считавшихся, видимо, на момент составления ВЦП важными и приоритетными, примерное соответствие плановых и фактических значений достигнуто в 2009 году по 3, а в 2010 году - по 4 направлениям.

В то же время существенно превышены плановые показатели в таких сферах надзора, как соблюдение правил розничной торговли продовольственными и непродовольственными товарами, в том числе аудио-видео (в 2009 году - в 5 раз, в 2010 году - почти в 4 раза), оказание платных медицинских услуг (в 2009 году - в 2 раза, в 2010 году - более чем в 3). При этом в сфере услуг потребительского кредитования фактические значения в 2009 и 2010 годах были значительно ниже плановых.

В Управлении по Костромской области ряд плановых значений индикаторов был значительно превышен. Так, количество проведенных мероприятий превысило запланированное в 1,5 раза как в 2009, так и в 2010 году.

В 2010 году существенно превзошли плановые значения такие показатели, как: «Количество судебных дел по рассмотрению исков потребителей, в которых Управление приняло участие с заключениями» (более чем в 2 раза -

---

<sup>16</sup> Здесь необходимо учитывать, что информативность данного показателя несколько снижена в связи с тем, что отсутствует механизм корректировки планов по возникающим в процессе их исполнения объективным (не зависящим от Управления) причинам, когда к моменту проверки происходит фактическое прекращение деятельности предпринимателя при продолжении его формального юридического существования.

<sup>17</sup> В части данного показателя необходимо отметить, что большинство выявляемых Управлением нарушений, касающихся включения в типовые договоры условий, ущемляющих права потребителей (например, в банковских учреждениях), устраняются предпринимателями добровольно, в связи с чем, естественно, основания для подачи таких исков отсутствуют. Также необходимо учитывать, что ввиду сравнительно небольшого количества населения региона потребительский рынок в крае ограничен, и возможность нарушения со стороны крупных предпринимательских структур прав неопределенного круга потребителей невелика, в том числе и ввиду малого количества таких организаций.



211,8 %), «Количество нарушений прав потребителей, устраненных в досудебном порядке» (134,9 %), «Количество инициированных Управлением судебных дел в защиту законных интересов неопределенного круга потребителей» (133,3 %), «Общее количество поступивших обращений на нарушение прав потребителей» (130,3 %). Индикатор, характеризующий прирост просветительской деятельности в сфере защиты прав потребителей, вместо запланированных 2 % составил 53,2 процента.

В 2009 году из 33 установленных в ВЦП показателей реализации программных мероприятий не выполнены 14, или 42,4 %, причем по 4 из них зафиксированы нулевые значения, то есть реализация этих мероприятий и не начиналась. В 2010 году число невыполненных показателей еще увеличилось и составило уже 17 единиц, то есть больше половины, из которых 5 вообще не осуществлялись.

При планировании реализации задачи по «повышению эффективности деятельности по контролю и надзору в первую очередь в наиболее проблемных с точки зрения достигнутого уровня защиты прав потребителей сферах потребительского рынка» общее количество мероприятий было структурировано по ряду направлений надзора.

Так, в сфере оказания жилищно-коммунальных услуг в 2009-2010 годах планировалось проведение 110 проверок ежегодно, однако в 2009 году таких проверок было проведено лишь 5, а в 2010 году - 16; в сфере оборота спиртосодержащей непищевой продукции планировалось осуществление по 10 проверок ежегодно, однако за 2 года не было проведено ни одной. В то же время число проверок, проведенных в сфере торговли (за исключением торговли детскими играми и игрушками), превысило запланированные показатели в 2009 и 2010 годах более чем в 2,5 раза. Более того, при проведении мероприятий в 3 из 5 выделенных сфер планировалось осуществление лабораторно-инструментальных исследований в количестве 370 единиц ежегодно, однако такие исследования проводились только в 2009 году в сфере торговли детскими играми и игрушками (192 исследования).

Некоторые из показателей весьма существенно превышали плановые. Так, фактическое выполнение показателя, характеризующего осуществление производства по делам об административных правонарушениях, более чем в 10 раз превзошло плановые значения.

При сравнении планового и фактического уровней достижения индикаторов ВЦП Управлением по Астраханской области обращают на себя внимание, с одной стороны, высокие показатели удельных весов нарушений прав потребителей, устраненных в досудебном порядке, и числа удовлетворенных исков в защиту неопределенного круга лиц, с другой стороны, - низкий результат выполнения такого индикатора, как удельный вес охвата объектов плановыми мероприятиями по контролю, который в 2009-2010 годах не только не достиг установленного планового значения, но в 2010 году даже снизился.

В целом показатели, установленные в методических рекомендациях «Система оценки деятельности органов и учреждений Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека», утвержденных приказом Роспотребнадзора от 3 октября 2008 года № 355, более полно отражают различные аспекты выполнения управлениями государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей по сравнению с индикаторами, закрепленными в проектах ВЦП на 2008-2010 годы.

В то же время индикаторы в ВЦП в большей степени ориентированы на результаты работы с обращениями граждан, тогда как показатели в методических рекомендациях уделяют значительное внимание административной, карательной составляющей рассматриваемой государственной функции.

При этом ни те, ни другие индикаторы не предусматривают оценку деятельности Управления с точки зрения отношения к ней потребителей.

5. Новые ВЦП «Защита прав потребителей» на 2011-2013 годы были разработаны управлениями на основании поручения Роспотребнадзора.

В обновленных ВЦП на 2011-2013 годы перечень индикаторов, характеризующих достижение результатов программы, был существенно скорректирован.

Так, в Астраханской области фактически в неизменном виде остался только один показатель - прирост просветительской деятельности. Вместо прочих 5 индикаторов были введены 4 новых, более объективно и полно отражающих различные аспекты деятельности Управления по реализации соответствующей государственной функции:

- удельный вес устраненных нарушений прав потребителей от числа выявленных в сферах торговли и оказания услуг (2011 год - 98,0 %, 2012 год - 98,5 %, 2013 год - 98,5 %);

- удельный вес реализованных мер административного воздействия (количество наложенных штрафов к количеству возбужденных дел) (2011 год - 93,0 %, 2012 год - 93,5 %, 2013 год - 94,0 %);

- прирост реализации гражданско-правовых механизмов при судебной защите потребителей (по 5,0 % ежегодно);

- удовлетворение инициированных Управлением судебных исков в защиту прав потребителей (2011 год - 74,0 %, 2012 год - 76,0 %, 2013 год - 78,0 процента).

Кроме того, программой предусмотрены 4 оперативных показателя, характеризующих ожидаемые непосредственные результаты реализации ВЦП:

- выполнение утвержденного плана мероприятий по надзору (2011 год - 540 проверок, 2012 год - 550 проверок, 2013 год - 550 проверок);

- количество превентивных мер, направленных на предупреждение и минимизацию нарушений прав потребителей (2011 год - 1250 единиц, 2012 год - 1375 единиц, 2013 год - 1400 единиц);

- удельный вес взысканных штрафов (88,0 %, 88,5 %, 88,9 %, соответственно);

- удельный вес оставленных при обжаловании без изменений постановлений по делу об административных правонарушениях (62 %, 65 %, 66 %, соответственно).

Данные индикаторы и показатели с незначительными корректировками сохранились и в ВЦП на 2011-2013 годы остальных трех проверенных управлений.

Проведенный анализ показал, что управлениями по Астраханской области и г. Москве при подготовке новой ВЦП итоги выполнения предыдущей программы не анализировались, в результате чего сложилась ситуация, при которой плановые значения многих из установленных в обновленной ВЦП индикаторов и показателей, которые предполагалось достичь в течение трех лет действия программы, уже были достигнуты в 2009-2010 годах.

Так, в Астраханской области значения оперативного показателя «Количество превентивных мер, направленных на предупреждение и минимизацию нарушений прав потребителей» определены на 2011-2013 годы в количестве, соответственно, 1250, 1375 и 1400 единиц. В 2009 и 2010 годах значение этого показателя было почти в 3 раза выше, чем запланировано на 2011 год - 3570 и 3624 единицы, соответственно. Более того, как следует из отчета о выполнении ВЦП за 9 месяцев 2011 года, уже за этот период данный показатель составил 1415 единиц, то есть выше, чем планируемый к достижению в 2013 году.

Следует сказать, что значение итогового показателя на 2013 год (1400) не соответствует заявленному в ВЦП показателю достижения конечного результата - приросту превентивных мер на 5 % ежегодно, так как разница между его плановыми значениями в 2012 и 2013 годах составляет всего 1,8 процента.

Также в программе запланировано снижение такого важного индикатора деятельности Управления, как «удельный вес устраненных нарушений прав потребителей от числа выявленных при контрольной деятельности» с последующим незначительным повышением. В 2009 году значение этого индикатора составляло 99,7 %, в 2010 году - 99,8 %, а за 9 месяцев 2011 года - 99,4 %. При этом в 2011 году согласно проекту ВЦП он должен упасть до 98 %, чтобы в 2012-2013 годах вырасти на 0,5 %, не достигнув даже уровня прошлых лет.

Программой также предусматривается резкое снижение доли удовлетворенных судебных исков в защиту прав потребителей, инициированных Управлением. Если в 2009 и 2010 годах значение этого индикатора составляло, соответственно, 100,0 % и 93,0 %, то в 2011 году оно должно упасть до 74,0 %, чтобы к 2013 году плавно повыситься до 78,0 процента.

Предполагалось снижение и такого индикатора, как удельный вес реализованных мер административного воздействия (количество наложенных штрафов к количеству возбужденных дел). В 2010 году его значение составило 96,6 % (830 штрафов, 859 возбужденных дел), а ВЦП предусмотрено снижение достигнутого уровня в 2011 году до 93,0 %. При этом восстановление показателя за время действия программы не предполагается - к 2013 году этот индикатор должен составить лишь 94,0 процента.

Запланировано программой и снижение удельного веса взысканных штрафов. В 2009 году его значение составляло 92,1 %, а программой предусмотрен рост в 2011-2013 годах до меньшего уровня - в пределах от 88 % до 88,9 процента.

Таким образом, в результате выполнения программных мероприятий ВЦП «Защита прав потребителей» в 2011-2013 годах 2 из 4 оперативных показателей и 3 из 5 индикаторов должны снизиться по сравнению с достигнутыми в 2009-2010 годах результатами деятельности.

Управлением по г. Москве значения индикатора «Общее количество поступивших обращений на нарушение прав потребителей» определены на 2011-2013 годы в количестве 6240, 6300 и 6400 единиц, соответственно, тогда как значение этого показателя в 2010 году уже превышало его запланированное значение на 2013 год более чем в 2 раза. Более того, количество жалоб граждан было больше этого значения в 1,5 раза и в 2009 году.

Здесь также необходимо сказать, что установление в качестве цели работы государственного органа, осуществляющего контроль в определенной сфере, увеличения числа обращений граждан носит несколько двусмысленный характер, поскольку помимо повышения активности граждан может означать и увеличение количества нарушений, допускаемых субъектами потребительского рынка, что вряд ли может рассматриваться в качестве положительного результата деятельности надзорного органа.

Это же можно сказать и об установленной в ВЦП задаче по увеличению количества выявленных нарушений, которое предполагается за 2011-2013 годы довести до уровня 6200 единиц при том, что в 2009 году их число составляло 5176, а в 2010 году - 3567 единиц. Установлением такого целевого индикатора надзорный орган фактически констатирует свое бессилие по отношению к возможности улучшения ситуации в контролируемой сфере.

Программой также предусматривается резкое снижение удельного веса удовлетворенных исков в защиту неопределенного круга лиц от общего количества указанных исков. Если в 2009 и 2010 годах значение этого индикатора составляло, соответственно, 80,0 % и 67,0 %, то в 2011 году оно должно упасть до 55,0 %, чтобы к 2013 году плавно повыситься до 60,0 %. Таким образом, в данном случае Управлением закладывается плановое ухудшение качества своей работы по данному вопросу.

Следует отметить, что согласно протоколу селекторного совещания у руководителя Роспотребнадзора от 7 сентября 2011 года № 16 с 2012 года в ВЦП будут использоваться другие показатели и индикаторы. Приказом Роспотребнадзора от 19 октября 2011 года № 790 утверждена форма отраслевого статистического наблюдения № 11-11 «Сведения о реализации ведомственных целевых программ», в которой в части защиты прав потребителей предусмотрены следующие показатели:

- удельный вес выполненных проверок от числа запланированных в ежегодном плане проведения плановых проверок;

- удельный вес проверок, результаты которых были признаны недействительными;
- удельный вес взысканных штрафов от числа наложенных;
- число заключений, данных в судах в целях защиты прав потребителей;
- число исков, поданных в суд в защиту неопределенного числа лиц;
- удельный вес числа удовлетворенных исков в защиту неопределенного круга лиц от общего количества указанных исков, поданных в суд, рассмотрение по которым окончено в отчетном периоде.

Критерий 6. Потребности в ресурсах для достижения целей и результатов планов (ведомственных программ) являются обоснованными, оценены внешние условия и риски реализации планов (ведомственных программ).

Общий объем средств федерального бюджета, израсходованных на выполнение государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей в проверенных управлениях за 2009-2011 годы, расчетно составил около 184,8 млн. рублей.

Затраты на осуществление ВЦП вычислялись территориальными органами Роспотребнадзора аналитическим путем.

При этом анализ информации о соотношении плановых и фактических затрат по реализации ВЦП в разрезе разделов и подразделов классификации расходов федерального бюджета в управлениях показал наличие значительных диспропорций по некоторым статьям расходов.

Ведомственные нормативные документы Роспотребнадзора не содержат показатели, позволяющие произвести оценку эффективности деятельности управлений с учетом расходов средств федерального бюджета на выполнение рассматриваемой государственной функции.

Исходя из изложенного, с достоверностью оценить потребность в ресурсах для достижения целей ВЦП не представляется возможным.

В то же время примененный при проведении аудита эффективности условный коэффициент финансово измеримой эффективности работы территориального органа, рассматриваемый как соотношение фактических затрат на реализацию ВЦП по защите прав потребителей и финансово измеримых результатов деятельности управления в этой сфере, позволяет сделать вывод о том, что принесенная потребителям и государству реальная, финансово измеримая польза во всех управлениях, за исключением Управления по Астраханской области, превысила объем расходов на осуществление рассматриваемой государственной функции.

1. Роспотребнадзором (как и проверенными управлениями) составленные региональные проекты ВЦП по защите прав потребителей не утверждались, затраты на их осуществление вычислялись аналитическим путем через выборку кассовых расходов на осуществление деятельности по защите прав потребителей.

Фактически данные программы формировались и осуществлялись в виде аналитических ВЦП, то есть выделяемых в аналитических целях при подготовке доклада о результатах и основных направлениях деятельности группировках

расходов, направленных на решение конкретных тактических задач, стоящих перед главным распорядителем средств федерального бюджета, описываемой целевыми индикаторами<sup>18</sup>.

Проекты ВЦП всех проверенных управлений, за исключением Управления по Камчатскому краю, содержат подробные расчеты трудозатрат и требуемых финансовых ресурсов на реализацию мероприятий программы. В отчетах о выполнении ВЦП отражаются фактические трудозатраты и общая сумма затраченных средств, вычисляемые аналитическим путем.

Проекты ВЦП Управления по Камчатскому краю содержат расчеты затрат времени и стоимости реализации мероприятий программы, а также распределение средств по задачам, установленным ВЦП.

Однако в программах отсутствуют расчеты объема бюджетных ассигнований федерального бюджета на их реализацию в соответствии с бюджетной классификацией расходов, как это предусмотрено пунктом 6 порядка разработки, утверждения и реализации утвержденных приказом Роспотребнадзора от 24 января 2008 года № 21 ведомственных целевых программ Роспотребнадзора за счет средств федерального бюджета и методическими рекомендациями «Методика составления ведомственных целевых программ Роспотребнадзора и расчетов затрат на их реализацию», утвержденных руководителем Роспотребнадзора 9 октября 2006 года.

В связи с этим определить фактические затраты на реализацию программы в разрезе отдельных мероприятий и сопоставить их с плановыми значениями не представилось возможным, поскольку такой учет в Управлении по Камчатскому краю не ведется.

Фактические затраты на реализацию ВЦП в проверенных управлениях приведены в следующей таблице:

	(тыс. руб.)		
	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Астраханская область	10596,2	10052,3	12220,1*
г. Москва	47824,4	44326,4	23235,6*
Костромская область	3829,0	3831,6	3999,2
Камчатский край	8729,1	8344,2	7797,1
Всего	70978,7	66554,5	47252,0

\* Планируемые расходы за 2011 год.

Общий объем средств федерального бюджета, израсходованных на выполнение государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей в проверенных управлениях за 2009-2011 годы, расчетно составил 184785,2 тыс. рублей, или чуть больше 11 % от общей суммы затрат на содержание этих управлений (в Астраханской области: в 2009 году - 13,2 %, в 2010 году - 13,4 %; в г. Москве: в 2009 году - 12,6 %, в 2010 году - 11,9 %; в Костромской области: в 2009 году -

<sup>18</sup> В соответствии с Положением о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 года № 239.

10,0 %, в 2010 году - 10,6 %, в 2011 году - 10,7 %; в Камчатском крае: в 2009 году - 7,1 %, в 2010 году - 8,6 %, в 2011 году - 8,2 процента).

Поэтому с достаточной долей уверенности можно утверждать, что данный уровень расходов применим в целом к системе Роспотребнадзора. Так, если общие расходы Роспотребнадзора в 2011 году составили 25,26 млрд. рублей, то, соответственно, расходы на осуществление рассматриваемой государственной функции составили около 2,8 млрд. рублей.

2. Анализ информации о соотношении плановых и фактических затрат по реализации ВЦП в разрезе разделов и подразделов классификации расходов в управлениях показал наличие значительных диспропорций по некоторым статьям расходов.

Так, в Управлении по Астраханской области в 2009 и 2010 годах «Прочие расходы» составили менее 5 % от запланированных в проекте программы, в то время как «Увеличение стоимости основных средств» наоборот в 2009 году превзошло изначальные расчеты почти в 4 раза, а в 2010 году не достигло и 50 % от планируемого. Кроме того, в 2010 году фактическое исполнение ВЦП по статьям «Прочие выплаты», «Поступление нефинансовых активов», «Увеличение стоимости материальных запасов» составило около 2/3 от плановых значений (от 62,7 % до 66,2 процента).

В Управлении по Костромской области в 2009 году «Прочие расходы» составили чуть более половины от запланированных в проекте программы, а в 2010 году - 80,6 %, в то время как «Поступление нефинансовых активов» наоборот в 2009 и 2010 годах превзошло изначальные расчеты более чем в 46 и 50 раз, соответственно.

В Управлении по г. Москве в 2009 и 2010 годах «Прочие расходы» составили менее половины от запланированных в проекте программы, в то время как «Поступление нефинансовых активов» в 2009 году превзошло изначальные расчеты более чем в 4 раза, в 2010 году - в 2 раза, а «Приобретение услуг» - в 3 и почти в 2 раза, соответственно. В результате кассовые расходы на реализацию ВЦП превысили запланированные в 2009 году на 32,5 %, а в 2010 году - на 22,8 процента.

Одним из направлений деятельности в рамках рассматриваемой ВЦП в Управлении по г. Москве была обозначена «Эксплуатация и развитие Комплексной автоматизированной системы по планированию надзорной деятельности, контролю качества товаров и услуг и защиты прав потребителей «КАИС-Комплекс»<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> «КАИС-Комплекс» представляет собой программный продукт, обеспечивающий создание и ведение распределенных баз данных для корпоративных пользователей - территориальных управлений Роспотребнадзора. В системе «КАИС-Комплекс» обрабатываются обращения и жалобы граждан; распоряжения о проведении мероприятий по контролю; акты проверок; представления и предписания, направляемые по их результатам; определения о возбуждении дел, возврате материалов на доработку, передаче дела по подведомственности; административные протоколы; постановления о привлечении к административной ответственности физических и юридических лиц; постановления о прекращении дел; платежные документы по уплате штрафных санкций; планы проведения мероприятий по контролю и т.д. Система позволяет контролировать сроки выполнения предписаний, а также закрытия (списания в дело) комплектов документов по каждому акту проверки и делу об административном правонарушении; формировать и выводить различные документы, необходимые для осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Согласно программе на финансирование этого направления деятельности в 2009 и 2010 годах были запланированы объемы финансирования в сумме 4582,6 тыс. рублей ежегодно.

В рассматриваемом периоде Управлением ежегодно проводились открытые конкурсы на право заключения государственного контракта на выполнение услуг (работ) по развитию, внедрению программных модулей, сопровождению информационного, программного обеспечения и АРМ системы «КАИС-Комплекс».

Такой конкурс на оказание этих услуг в 2010 году был объявлен в соответствии с приказом Управления от 24 ноября 2009 года № 162.

Заявки на участие в конкурсе были поданы двумя компаниями - ООО «ДХ Консалтинг» 12 февраля 2010 года и ООО «Софтмейстер» 17 февраля 2010 года, которые были допущены к участию в нем.

Официально зарегистрированными Роспатентом правами на данный программный продукт в качестве программы для ЭВМ и базы данных владеет директор ООО «Софтмейстер», которое и осуществляло работы по сопровождению «КАИС-Комплекс» с момента его установки в Управлении в 2005 году.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 11 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» при размещении заказа путем проведения торгов заказчик вправе предъявить к участникам размещения заказа требование об обладании им исключительными правами на объекты интеллектуальной собственности, только если в связи с исполнением контракта заказчик приобретает права на них.

В рассматриваемом случае Управлением по смыслу контракта не предполагалось приобретение таких прав, поэтому на стадии проведения конкурса оно не могло предъявить к его участникам требование об обладании правами на программу, обеспечивающую функционирование «КАИС-Комплекс».

Согласно конкурсной документации оценка и сопоставление заявок на участие в конкурсе должны были осуществляться на основании критериев «цена контракта» и «качество оказываемых услуг/квалификация участника конкурса». Последний критерий предусматривал 5 подкритериев, подробно описывающих требования к участнику: предложения по преемственности, непрерывность функционирования, актуальность, качество обслуживания распределенной базы данных и качество технической и эксплуатационной поддержки.

При этом Управлением было установлено только 1 требование к квалификации участника: стаж работы специалистов участника конкурса в области разработки информационных систем не менее 5 лет. Каких-либо требований, касающихся необходимости наличия опыта обслуживания непосредственно «КАИС-Комплекс», в конкурсной документации не содержалось.

Начальная (максимальная) цена данного государственного контракта была установлена в сумме 3500 тыс. рублей. Согласно протоколу оценки и сопоставления заявок на участие в открытом конкурсе № 100118/011933/35/3 от 19 фев-



раля 2010 года ООО «ДХ Консалтинг» была предложена стоимость услуг в размере 2600 тыс. рублей, ООО «Софтмейстер» - 2700 тыс. рублей.

Анализ заявок участников конкурса показал, что их предложения о качественных характеристиках услуг и иных условиях исполнения государственного контракта практически идентичны. Более того, предложение ООО «ДХ Консалтинг» по некоторым позициям выглядит более предпочтительно. Так, этим участником было предложено:

- рассмотрение вопросов перевода разработки на среду «Delphi 2010» (действует среда «Borland Delphi 7»), СУБД MS SQL Server 2008 (сейчас версия 2000);
- предоставление гарантийных требований по качеству выполнения услуг в течение 24 месяцев вместо требуемых 12 месяцев.

Тем не менее всеми членами Единой комиссии Управления по оценке и сопоставлению заявок на участие в конкурсе по всем критериям качества оказываемых услуг ООО «Софтмейстер» были выставлены высшие баллы (от 10 до 30), в результате чего данный участник получил 8 максимально возможных оценок (100 баллов). В то же время оценки ООО «ДХ Консалтинг» были без каких-либо обоснований занижены и составили от 5 до 29 баллов. Итоговая оценка данного участника по критерию качества по всем 8 оценочным листкам членов комиссии была одинакова и составила 81 балл. В результате, несмотря на более высокий балл, полученный ООО «ДХ Консалтинг» в связи с предложенной более низкой ценой (20,57 балла против 18,29 балла у ООО «Софтмейстер»), победителем конкурса было признано ООО «Софтмейстер», с которым 11 марта 2010 года был заключен государственный контракт № ОК001/2010 на сумму 2700 тыс. рублей<sup>20</sup>.

Следует отметить, что согласно информации, размещенной на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации для размещения заказов (портале госзакупок), 12 апреля 2010 года Управлением Роспотребнадзора по Алтайскому краю на основании рассмотрения и оценки котировочных заявок победителем в проведении запроса котировок на предмет заключения государственного контракта на программно-информационное и технологическое обеспечение поддержки автоматизированной системы «КАИС-Комплекс» в 2010 году было признано ООО «Софтмейстер», предложившее цену контракта в сумме 192 тыс. рублей, то есть более чем в 14 раз меньше, чем цена контракта, заключенного Управлением по г. Москве.

Аналогичные контракты на обслуживание «КАИС-Комплекс» заключаются Управлением с ООО «Софтмейстер» ежегодно. Так, по государственному контракту № ОК001-09 от 27 апреля 2009 года данной компании было выплачено 2800 тыс. рублей. При этом Управлением вопрос о приобретении прав на дан-

---

<sup>20</sup> Формирование цены контракта, как следует из конкурсной документации, основывалось на сборнике расценок на техническое и сервисное обслуживание информационных систем и ресурсов органов власти г. Москвы и подведомственных им государственных учреждений, утвержденном распоряжением департамента экономической политики и развития г. Москвы от 3 августа 2007 года № 30-Р.

ный программный продукт с целью дальнейшего обслуживания его работы своими силами не ставился.

3. В докладе Роспотребнадзора «Об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и об эффективности такого контроля (надзора)» такой показатель деятельности территориальных органов, как стоимость одной проверки, составлял в 2010 году в среднем 22 тыс. рублей.

Данный показатель, характеризующий работу управлений, можно рассчитать, вычислив соотношение фактических затрат на реализацию ВЦП «Защита прав потребителей» и количества проведенных проверок:

	(тыс. руб.)		
	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Астраханская область	5,46	6,57	12,76
г. Москва	7,23	7,74	4,21
Костромская область	6,03	5,84	8,66
Камчатский край	13,2	13,1	12,4

Как видно из данных таблицы, наибольшая стоимость проверки наблюдалась в 2011 году в Астраханской области и Камчатском крае, а наименьшая - в г. Москве.

В управлениях по Астраханской и Костромской областям в проверяемом периоде наблюдается тенденция к повышению значения этого показателя, а в управлениях по г. Москве и Камчатскому краю - к понижению.

В то же время ни в одном управлении стоимость проверки не достигала среднероссийского уровня.

4. Ведомственные нормативные документы Роспотребнадзора не содержат показатели, позволяющие произвести оценку эффективности деятельности управления с учетом расходов средств федерального бюджета на выполнение исследуемой государственной функции.

В то же время представляется, что таким относительным показателем мог бы быть условный коэффициент финансово измеримой эффективности работы управления (соотношение фактических затрат на реализацию ВЦП «Защита прав потребителей» и финансово измеримых результатов деятельности управления в этой сфере):

	(тыс. руб.)			
	Астраханская область	г. Москва	Костромская область	Камчатский край
Наложено штрафных санкций	8294,0	61471,0	4212,4	12384,0
Возвращено денежных средств потребителям за некачественный товар	3952,2	42555,5	5813,1	4504,4
Произведен обмен товара ненадлежащего качества на аналогичный товар	2660,0	43131,4	2943,6	11567,1
Приняты судебные решения в пользу потребителей по искам, поданным Управлением и при участии Управления в форме дачи заключения	1954,6	38664,4	900,9	3348,9
Приняты судебные решения в пользу потребителей после оказания им помощи в составлении исковых заявлений	2336,8	-	1204,4	2556,0
Изыято товаров из оборота	5515,9	12551,4	13262,0	13955,0
Всего	24058,5	198373,7	28336,4	48405,4
Расходы по ВЦП	29813,6	111513,8	11659,8	27463,0
Условный коэффициент финансово измеримой эффективности работы	0,81	1,78	2,43	1,76

Условный коэффициент финансово измеримой эффективности работы (2009-2011 годы) представлен в таблице:

	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Астраханская область	0,57	1,06	0,8
г. Москва	1,22	1,3	4,26
Костромская область	2,3	2,73	2,27
Камчатский край*	2,39	1,36	1,71

\* За 4 месяца 2012 года - 1,09.

Приведенные данные показывают, что даже при таком механистическом подходе, учитывающем только часть из выполняемых управлениями в рамках реализации проверяемой государственной функции работ, принесенная потребителям и государству реальная, финансово измеримая польза во всех управлениях, за исключением Управления по Астраханской области (где в то же время в 2010 году данный показатель тоже был больше единицы), выше расходов на осуществление этой функции.

При этом необходимо учитывать, что большое количество важных для потребителей действий, осуществляемых сотрудниками управлений, невозможно измерить в денежном выражении (работа с обращениями граждан, просветительская деятельность и т.д.).

Представляется также, что другим объективным показателем, характеризующим эффективность работы территориальных органов Роспотребнадзора, может являться прекращение (сокращение количества выявляемых случаев) того или иного правонарушения, ранее систематически выявляемого Роспотребнадзором или являющегося причиной соответствующих жалоб потребителей. В случае, если какое-либо правонарушение не выявляется в ходе проверок в течение длительного времени и исчезает из обращений граждан<sup>21</sup>, социальный эффект от деятельности органов Роспотребнадзора становится очевидным.

Однако в проверяемом периоде, как показал проведенный анализ, такого рода показатели при оценке деятельности территориальных органов Роспотребнадзора не применялись.

Критерий 7. Обеспечено необходимое взаимодействие Роспотребнадзора с иными государственными и общественными структурами, осуществляющими защиту прав потребителей.

Равная и реальная защита интересов потребителей может быть обеспечена только при эффективном взаимодействии всех составляющих ее ветвей, разграничении и конкретизации их задач и полномочий.

Одним из важнейших направлений деятельности Роспотребнадзора является отработка механизмов взаимодействия с государственными и негосударственными организациями, осуществляющими деятельность в области защиты прав

<sup>21</sup> Например, в анализируемом периоде в Камчатском крае сложились тенденции снижения как абсолютного количества, так и удельного веса жалоб потребителей в таких сферах, как строительство и торговля продовольственными товарами. С другой стороны, количество выявляемых нарушений в последней сфере, по данным Управления по Камчатскому краю, росло.

потребителей. В настоящее время основу такого взаимодействия составляют соответствующие соглашения. Роспотребнадзором подписаны порядка 20 соглашений как с государственными, так и с общественными организациями (соглашение о сотрудничестве с Федеральным агентством по туризму, Ассоциацией российских банков, Межрегиональной общественной организацией потребителей «Союз потребителей финансовых услуг», Союзом потребителей Российской Федерации, Федеральной службой по тарифам и т.д.).

В рамках межведомственного взаимодействия представители Роспотребнадзора на постоянной основе участвуют в работе различных экспертных советов (экспертный совет по применению законодательства о рекламе, образованный при ФАС России; по законодательству о банках и банковской деятельности при комитете Государственной Думы по финансовому рынку; по вопросам государственного регулирования потребительского рынка при комитете по экономической политике и предпринимательству Государственной Думы; по вопросам развития торговой деятельности при Минпромторге России). Кроме того, представители Роспотребнадзора участвуют в межведомственной комиссии по борьбе с контрафактной и контрабандной продукцией легкой промышленности при Минпромторге России; в координационном совете по содействию завершению строительства объектов жилищного строительства, осуществляемого при соинвестировании гражданами, при Минрегионе России и т.д.

Для координации деятельности в части отработки на федеральном уровне эффективных механизмов взаимодействия с общественными объединениями потребителей и федеральными органами исполнительной власти, обсуждения и выработки консолидированной позиции по наиболее значимым и проблемным вопросам в сфере потребительских правоотношений согласно приказу Роспотребнадзора от 19 января 2006 года № 3 при Роспотребнадзоре был образован постоянно действующий совещательный орган - консультативный совет по защите прав потребителей (далее - Консультативный совет), возглавляемый руководителем Роспотребнадзора.

На заседаниях Консультативного совета рассматривались такие актуальные вопросы, как:

- о практической реализации программных мероприятий по совершенствованию государственного регулирования в сфере торговли с целью развития торговой деятельности и формирования эффективной торговой политики, одобренных на заседании Правительства Российской Федерации (протокол от 9 апреля 2009 года № 11), в части разработки и реализации региональных программ по защите прав потребителей;

- об актуальных проблемах организации потребительской экспертизы;

- о проблемах обеспечения защиты прав туристов при чрезвычайных ситуациях, угрожающих их безопасности;

- о правах и обязанностях потребителей по вопросам установления индивидуальных приборов учета коммунальных услуг и т.д.

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 также осуществляется через соответствующие советы. Так, при 59 территориальных управлениях образованы консультативные, а при 6 - координационные советы по защите прав потребителей.

В 26 субъектах Российской Федерации при региональных администрациях действуют координационные межведомственные советы по защите прав потребителей, в 16 субъектах - иные межведомственные комиссии.

Деятельность указанных совещательных органов (в некоторых регионах соответствующая работа ведется одновременно в нескольких из них), как правило, предусматривает проведение согласованных комплексных мероприятий, направленных, в частности, на: совершенствование системы защиты прав потребителей на уровне муниципальных образований региона; повышение эффективности соответствующей работы общественных объединений потребителей, в том числе в части просвещения потребителей и оказания им правовой помощи; выработку единых методологических подходов к решению тех или иных наиболее проблемных вопросов обеспечения защиты прав потребителей; стимулирование разработки мероприятий (программ) по защите прав потребителей на муниципальном уровне и т.д.

Проверенные управления также осуществляли свою деятельность во взаимодействии с государственными и общественными структурами через заключение соглашений, предметом которых являлось сотрудничество по вопросам защиты прав потребителей, информационное взаимодействие и т.д. Например, Управлением по Камчатскому краю заключены 4 соглашения с государственными органами, в том числе 3 - с территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти: об информационном взаимодействии с территориальным органом Росстата по Камчатскому краю (заключаются ежегодно); о взаимодействии с Камчатской таможней; об информационном взаимодействии с Камчатским управлением Ростехнадзора; о взаимодействии с министерством экономического развития и торговли Камчатского края, УМВД России по Камчатскому краю.

При всех проверенных управлениях созданы и действуют консультативные советы.

Согласно постановлению администрации Костромской области от 24 июля 2008 года № 189 в Костромской области создан межведомственный совет по качеству, безопасности, конкурентоспособности и защите прав потребителей. В состав межведомственного совета, возглавляемого губернатором Костромской области, входят 29 членов - руководителей контрольно-надзорных органов, в том числе Управления по Костромской области, руководителей департаментов и инспекций областной администрации, иных органов, а также всех

общественных организаций по защите прав потребителей, зарегистрированных на территории области.

С участием Управления на этом совете обсуждались вопросы качества товаров и услуг на потребительском рынке области; создания в регионе условий, обеспечивающих реализацию прав потребителей; состояния потребительского образования в области и другие.

На территории Камчатского края образованы межведомственные рабочие группы и экспертные комиссии: рабочая группа по выработке предложений, направленных на развитие конкуренции в Камчатском крае (распоряжение губернатора Камчатского края от 26 марта 2012 года № 332-р); межведомственная рабочая группа по организации взаимодействия при проведении проверок финансовых операций, имеющих признаки неправомерного использования средств организациями коммунального комплекса, управляющими компаниями и товариществами собственников жилья в Камчатском крае; экспертная комиссия по отнесению продукции к категории, не рекомендуемой ребенку для пользования до достижения им возраста 18 лет (распоряжение правительства Камчатского края от 5 мая 2012 года № 176-рп).

В целях предупреждения и пресечения нарушений законодательства о защите прав потребителей специалистами управлений проводятся совместные проверки с территориальными подразделениями иных федеральных органов.

Так, в проверяемом периоде сотрудники Управления по Астраханской области во внеплановом режиме приняли участие в 160 проверках, проводимых органами прокуратуры и по их требованию, из них: в 2009 году - 44 проверки, а за 9 месяцев 2011 года - 67 проверок, то есть в 1,5 раза больше, чем в 2009 году. Этими проверками были охвачены 493 объекта, их тематика достаточно обширна: продажа алкогольной и табачной продукции, лекарственных средств и изделий медицинского назначения, оказание услуг общественного питания, правила торговли рыбной продукцией, законность взимания платы за вывоз мусора и использование домофонов, несанкционированная деятельность пляжа в г. Астрахани, оказание услуг населению по катанию на лошадях, розничные рынки и ярмарки и прочее.

Управлением по г. Москве также проводились мероприятия совместно с органами прокуратуры, в том числе по их поручениям. В 2009 году проведены 252 проверки, в 2010 году - 280, за 9 месяцев 2011 года - 272.

Взаимодействие территориальных органов Роспотребнадзора с органами местного самоуправления в сфере защиты прав потребителей осуществляется в различных формах: совместная работа в различных координационных советах, комиссиях; участие в разработке и реализации территориальных программ по защите прав потребителей и прочее.

Так, Управлением по Костромской области заключены соглашения о взаимодействии с 15 муниципальными образованиями, предметом которых является объединение усилий в деле обеспечения эффективной защиты законных прав и интересов потребителей, широкого информирования населения по основам

потребительских знаний. В качестве методических материалов для специалистов администраций, осуществляющих правовую поддержку потребителей, разработан сборник образцов претензий и исковых заявлений по защите прав потребителей. Эти материалы размещены на сайтах Управления и администрации Костромской области. В рамках соглашения о взаимодействии с администрацией г. Костромы от 28 ноября 2008 года администрация представляет ежегодно в Управление информацию о проделанной работе по защите прав потребителей за год, а Управление, в свою очередь, представляет информацию о результатах проведенных проверок.

Взаимодействие Управления по г. Москве с департаментом поддержки и развития малого предпринимательства правительства Москвы осуществляется в рамках соглашения, в частности, по вопросам: организации консультирования руководителей и сотрудников субъектов малого предпринимательства, взаимного обмена информацией о выявленных нарушениях у субъектов малого предпринимательства, анализа законодательства в сфере защиты прав потребителей и защиты субъектов малого предпринимательства от избыточного государственного контроля.

Сотрудники территориальных отделов этого Управления на постоянной основе участвуют в работе различных структур при префектурах: совет по делам потребителей, межведомственная комиссия по потребительскому рынку, комиссия по ликвидации несанкционированной торговли, межведомственная комиссия по рынкам, комиссия по размещению объектов мелкорозничной сети, комиссия по контролю ярмарок выходного дня и т.д.

В Астраханской области специалистами Управления совместно со специалистами комитета экономики администрации г. Астрахани, отдела регулирования розничных рынков, общественного питания и бытового обслуживания департамента торговли министерства экономического развития Астраханской области были проинспектированы 8 управляющих рынками компаний.

Управлением по Камчатскому краю заключены соглашения о взаимодействии с 9 муниципальными образованиями. Администрациями муниципальных образований Камчатского края приняты муниципальные целевые программы по вопросам защиты прав потребителей (проект программы был разработан Управлением и направлен главам муниципальных образований). Основными задачами программ являются: формирование и развитие системы эффективной и доступной защиты прав потребителей в муниципальном образовании, содействие повышению правовой грамотности и информированности населения в вопросах защиты прав потребителей, формирование навыков рационального потребительского поведения, повышение уровня правовой грамотности хозяйствующих субъектов.

Одной из форм взаимодействия Роспотребнадзора с иными государственными и негосударственными органами и организациями, осуществляющими деятельность в области защиты прав потребителей, является проведение совместных проверок.

Так, в рамках работы Московского городского штаба при правительстве Москвы по координации деятельности в области использования интеллектуальной собственности, контролю за оборотом аудио- видеопродукции, компьютерных информационных носителей, противодействия реализации контрафактной продукции в сфере высоких технологий, предупреждения и пресечения несанкционированной торговли, созданного в соответствии с постановлением правительства Москвы от 25 сентября 2007 года № 824 ПП, территориальные отделы Управления по г. Москве во взаимодействии с органами исполнительной власти г. Москвы участвовали в работе мобильных групп по проверкам рынков, торговых комплексов, других мест, где осуществлялась торговая деятельность. Так, по итогам работы 136 мобильных групп за 9 месяцев 2011 года осуществлен 19661 рейд, выявлены факты несанкционированной торговли - 11922, применены штрафные санкции к 9606 гражданам на сумму 21554,0 тыс. рублей, конфисковано товара на сумму 884,1 тыс. рублей.

Управлением по Астраханской области за 9 месяцев 2011 года при осуществлении совместных проверок были проверены 1348 объектов.

Управлением по Костромской области были проведены в 2011 году 392 совместные проверки.

Взаимодействие территориальных управлений с общественными объединениями потребителей осуществляется в основном в рамках работы консультативных советов, участия в судах по искам общественных организаций потребителей, консультационной и разъяснительной работы, информационной поддержки.

На момент проведения аудита эффективности на территории Российской Федерации, по сведениям территориальных органов Роспотребнадзора, были зарегистрированы около 580 общественных объединений потребителей (в 6 субъектах они не были зарегистрированы: в республиках Адыгея, Карачаево-Черкесская, Калмыкия, Мордовия, Тыва, в Чукотском автономном округе). Повсеместно представители общественных объединений потребителей включены в состав координационных и консультативных советов, комиссий.

Например, на территории Камчатского края действуют 2 общественные организации по защите прав потребителей, с которыми Управлением заключены 2 соглашения о сотрудничестве. Управление оказывает обществам методическую и юридическую помощь (предоставляются образцы претензий, исковых заявлений, рассматриваются совместно жалобы потребителей), проводятся совместные совещания («круглые столы»), семинары по актуальным вопросам потребительского рынка, телефонные «горячие линии», совместные выступления на радио и телевидении. Представители обществ 1 раз в месяц принимают участие в работе общественной приемной Управления.

В новогодние праздничные дни 2009-2010 года Управление совместно с Камчатской областной общественной организацией «Общество защиты прав потребителей» проводило внеплановые проверки на предмет соблюдения тре-



бований законодательства о защите прав потребителей при реализации пиротехнических елочных изделий (на предмет пожароопасности).

Однако при всем многообразии различных форм соответствующего взаимодействия всех заинтересованных органов и организаций по вопросам защиты прав потребителей законодательство не обеспечивает достаточный уровень взаимодействия и координации деятельности всех участников системы защиты прав потребителей.

Оценивая эффективность осуществления государственного надзора в области защиты прав потребителей, необходимо учитывать, что этот надзор является составной частью системы защиты прав потребителей, которая включает в себя также деятельность региональных органов государственной власти, осуществление защиты прав потребителей органами местного самоуправления, общественными объединениями потребителей (в том числе через осуществление общественного контроля), судом, а также самозащиту потребителями своих прав. Да и новая редакция статьи 40 Закона о защите прав потребителей (подпункт 7 пункта 2) возлагает на Роспотребнадзор обязанность ежегодной подготовки государственного доклада о защите прав потребителей в Российской Федерации, носящего комплексный характер (наряду с обязанностью готовить доклады об осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности).

Исходя из изложенного выше, можно сделать вывод о непосредственной зависимости эффективности осуществления государственного надзора в области защиты прав потребителей от согласованности действий всех участников системы защиты прав потребителей. Представляется, что с учетом многочисленности участников этой деятельности наиболее эффективной формой ее организации является программный метод. В этой связи по-прежнему представляются актуальными одобренные Правительством Российской Федерации мероприятия по совершенствованию государственного регулирования в сфере торговли с целью развития торговой деятельности и формирования эффективной торговой политики в Российской Федерации в части, касающейся развития системы защиты прав потребителей. Этим документом предусмотрены, в частности: осуществление координации разработки и реализации региональных программ по защите прав потребителей; обеспечение координации и взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и общественных организаций по вопросам защиты прав потребителей; организация и проведение мониторинга в этой сфере. Ответственными исполнителями по данным мероприятиям были определены Минздравсоцразвития России и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Роспотребнадзор по вопросу реализации перечисленных выше мероприятий дал соответствующие поручения своим территориальным органам, в очередной раз указав на актуальность проблемы их взаимодействия с региональными ор-

ганами исполнительной власти, органами местного самоуправления и общественными организациями потребителей; необходимость формирования общей стратегии реализации комплекса взаимосвязанных правовых, экономических, социально-культурных и организационных мероприятий, направленных на эффективное пресечение нарушений прав потребителей, в том числе за счет повышения потребительской грамотности населения в контексте местных и региональных особенностей.

Однако до настоящего времени работа в этом направлении не получила своего логического завершения. Региональные программы защиты прав потребителей действовали в анализируемом периоде в 11 субъектах Российской Федерации, рекомендуемая форма региональной программы на федеральном уровне не разрабатывалась, отсутствует и федеральная программа (концепция развития системы) защиты прав потребителей.

Следует отметить, что, по информации Роспотребнадзора, в 20 субъектах Российской Федерации региональные программы по защите прав потребителей находятся в стадии разработки или согласования с заинтересованными ведомствами, в 15 субъектах при отсутствии программ по защите прав потребителей взаимодействие органов власти и общественных организаций в указанной сфере происходит за счет включения соответствующих разделов в иные программы регионального социально-экономического развития субъектов.

Между тем в ряде субъектов Российской Федерации предпринимаемые управлениями Роспотребнадзора усилия, направленные на совместную работу по разработке региональных программ по защите прав потребителей, должного понимания и заинтересованности со стороны соответствующих органов исполнительной власти региона не находят. Основная причина, по информации Роспотребнадзора, - отсутствие финансирования для обеспечения реализации подобной целевой программы.

В Астраханской области не принята региональная программа по защите прав потребителей, при этом еще в 2009 году Управлением был разработан и направлен в правительство Астраханской области ее проект.

В настоящее время в г. Москве и Камчатском крае также не действуют региональные программы, при этом до конца 2011 года Управлением по г. Москве проект указанной программы должен был быть направлен в правительство Москвы, а на территории Камчатского края действовала в 2008-2010 годах долгосрочная краевая целевая программа «Развитие конкуренции на продовольственном рынке и защиты прав потребителей в Камчатском крае на 2008-2010 годы».

В Костромской области разработана и утверждена постановлением администрации Костромской области от 26 апреля 2010 года № 133-а областная программа «Качество, безопасность, конкурентоспособность и защита прав потребителей на территории Костромской области на 2010-2014 годы». По инициативе Управления по Костромской области программа еще на этапе проекта была дополнена мероприятиями по защите прав потребителей.

Анализ программы показывает, что областная администрация видит своими основными целями в области защиты прав потребителей, во-первых, координацию деятельности всех структур (федеральных, региональных, муниципальных, общественных) на территории области, подведение ее итогов и анализ результатов и, во-вторых, организацию просветительской деятельности. В программе особо подчеркиваются необходимость и важность воссоздания системы потребительского образования и просвещения.

Однако следует отметить, что оценка эффективности реализации программы за 2010 год администрацией Костромской области не производилась, по ее сообщению, на момент проведения проверки (март 2012 года) в этих целях осуществляется сбор информации.

Важным направлением деятельности Роспотребнадзора является информационно-просветительская деятельность, то есть применение мер превентивного характера, направленных на повышение правовой грамотности и информированности потребителей об их правах и механизмах защиты этих прав.

В этих целях согласно приказам Роспотребнадзора от 28 февраля 2007 года № 56 «Об утверждении Положения об Общественной приемной Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей» и от 5 марта 2009 года № 279 «Об организации работы «горячей линии» в Роспотребнадзоре» в системе Роспотребнадзора организована работа общественных приемных и телефонной «горячей линии», действующих во всех субъектах Российской Федерации.

Согласно приказу Роспотребнадзора от 6 апреля 2009 года № 318 «О совершенствовании системы информирования и консультирования потребителей» на базе ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии» в регионах созданы консультационные центры и пункты для потребителей.

Ежегодно территориальными органами направляется в Роспотребнадзор годовой отчет о своей работе, в том числе о работе по консультированию потребителей, отчет о мероприятиях в связи с проведением Всемирного дня защиты прав потребителей.

В 2010 году консультационными центрами и пунктами были осуществлены более 137 тысяч консультаций потребителей. Нагрузка в среднем на 1 консультационный центр составляет 1638 консультаций в год, на 1 специалиста, задействованного в системе информирования и консультирования, - 155 консультаций в год.

В рамках осуществления информационно-просветительской деятельности сотрудниками территориальных управлений проводится систематическая работа по информированию, консультированию и просвещению потребителей с использованием всевозможных методов и средств, в том числе публикации в СМИ, размещение блоков информации на сайтах управлений, размещение блоков наглядной информации, участие в семинарах и совещаниях.

Например, на сайте Управления по Костромской области постоянно обновлялась «Страничка потребителя», где в течение 2009-2011 годов размещались

информационные материалы о мероприятиях к Всемирному дню защиты прав потребителей, в том числе пресс-релиз по итогам «горячей линии», сборник разработанных Управлением образцов претензий и исковых заявлений. Также постоянно пополнялась рубрика «Вопрос-ответ», блок нормативных правовых документов.

Особое значение в деятельности по координации взаимодействия с общественными потребительскими объединениями и органами государственной власти имеют комплексные совместные мероприятия, проводимые в рамках Всемирного дня защиты прав потребителей, который отмечается ежегодно 15 марта. Ежегодно вопросы подготовки к проведению Всемирного дня защиты прав потребителей обсуждаются на заседаниях консультативного совета по защите прав потребителей. Последние 2 года подряд тематика Всемирного дня защиты прав потребителей была посвящена правам потребителей в финансовой сфере.

В этой связи с учетом обозначенной тематики по заданию Роспотребнадзора территориальными управлениями были разработаны в 2011 году планы действий, проведена масштабная информационно-просветительская работа, итогом которой являются 10260 различных мероприятий, что в 4 раза больше по сравнению с 2010 годом (2600 мероприятий).

Результатом соответствующей деятельности Роспотребнадзора в 2012 году стало проведение более 35 тысяч различных мероприятий, среди которых: радио- и телевизионные выступления, публикации в печатных изданиях, тематический прием граждан в общественных приемных Роспотребнадзора совместно с общественными объединениями потребителей, анкетирование, работа с учащимися, «круглые столы», семинары, лекции, уроки-практикумы, конкурсы, региональные олимпиады по основам потребительских знаний.

Критерий 8. Потребители позитивно оценивают деятельность Роспотребнадзора по реализации им государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

В ряде программных документов Правительства Российской Федерации<sup>22</sup> содержатся положения о необходимости создания механизмов общественного контроля, изучения общественного мнения при определении приоритетов политики государства и оценке деятельности органов власти.

Вместе с тем до настоящего времени не разработаны механизм и процедуры, определяющие кем, в какой форме и с какой периодичностью должен проводиться опрос населения в части оценки результатов деятельности государственных органов, какие меры должны приниматься по отношению к руководителям государственных органов при неудовлетворительной оценке населения их деятельности.

Учитывая вышеизложенное, целенаправленный мониторинг оценки потребителями деятельности Роспотребнадзора не проводится.

---

<sup>22</sup> Например, распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

Информация, характеризующая отношение потребителей к деятельности Роспотребнадзора по защите прав потребителей, носит фрагментарный характер.

Согласно представленным в ходе проверки материалам в адрес территориальных органов Роспотребнадзора гражданами направляются благодарственные письма (в том числе благодарность выражается лично какому-либо сотруднику Роспотребнадзора), из которых видно, что ряд потребителей позитивно оценивает деятельность Роспотребнадзора по реализации им рассматриваемой государственной функции.

В данных письмах потребители выражали благодарность сотрудникам управлений за оказанную существенную профессиональную помощь: при участии в судебных заседаниях (управления по Костромской области и Камчатскому краю), в споре с банком (по результатам вмешательства заключено мировое соглашение), в возврате денежных средств за некачественное изделие, в суде в части признания незаконным действия банка по взимаемой комиссии за обслуживание кредита (Управление по г. Москве), в составлении необходимых документов (Управление по Костромской области) и т.д.

В то же время в территориальные органы Роспотребнадзора поступают жалобы граждан на ненадлежащее действие или бездействие специалистов Роспотребнадзора. Данные жалобы рассматриваются Роспотребнадзором в установленном порядке, проводятся служебные расследования.

Так, в Управление по г. Москве поступали жалобы граждан на ненадлежащие действия или бездействие специалистов Управления (в 2010 году - 116 жалоб, в 2011 году - 253). По результатам их рассмотрения назначены в 2010 году 28 служебных расследований, в 2011 году - 15. Например, при рассмотрении жалобы потребителя о нарушении его прав ООО «Дориан Двери» сотрудником Управления, несмотря на приложенные потребителем доказательства, вынесено постановление о прекращении дела об административном правонарушении, возбужденного в отношении общества. По итогам служебной проверки сотрудник Управления привлечен к дисциплинарной ответственности.

За проверяемый период Управлением по Камчатскому краю были рассмотрены в установленном порядке 8 жалоб граждан и организаций на ненадлежащее действие или бездействие специалистов Управления. По результатам рассмотрения факты нарушения законодательства сотрудниками не подтвердились, о чем в установленном порядке были проинформированы заинтересованные лица.

В проверяемом периоде в управления по Костромской и Астраханской областям не поступали жалобы граждан на ненадлежащее действие или бездействие специалистов.

Следует отметить, что количество благодарственных писем в адрес сотрудников Роспотребнадзора значительно больше, чем жалоб граждан на ненадлежащие действия или бездействие. Кроме того, большая часть претензий, изложенных в жалобах, не подтвердилась.

В Астраханской области с 2008 года Управлением осуществляется мониторинг оценки потребителями его деятельности. Для изучения оценки деятельности разработан «Лист опроса потребителя», который содержит, в том числе, вопрос «как оцениваете работу Управления Роспотребнадзора». Согласно представленным в ходе проверки материалам мониторинг проводился в апреле 2009 года, в феврале и ноябре 2010 года, в августе 2011 года. Все респонденты работу Управления оценивали как «отлично», «хорошо», «положительно», «хорошо, такая служба нужна». При этом, однако, следует отметить, что опрошены всего были лишь 14 человек.

Системные механизмы оценки потребителями деятельности Роспотребнадзора по реализации им государственной функции по надзору в области защиты прав потребителей отсутствуют. Вместе с тем результаты проверок в 4 территориальных органах Роспотребнадзора позволяют сделать вывод о позитивной в целом оценке потребителями их деятельности.

Критерий 9. В Роспотребнадзоре создана система внутреннего контроля результатов его деятельности по реализации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

Критерий 10. В Роспотребнадзоре установлены критерии оценки эффективности деятельности системы внутреннего контроля результатов его деятельности по реализации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

Проблема осуществления внутреннего контроля в органах государственной власти на законодательном уровне урегулирована недостаточно.

В соответствии со статьей 270.1 «Внутренний финансовый аудит» Бюджетного кодекса Российской Федерации органы исполнительной власти вправе создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля), осуществляющие разработку и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств.

Таким образом, создание подразделений внутреннего финансового контроля в органах государственной власти не является обязательным.

Согласно приказу Роспотребнадзора от 9 февраля 2009 года № 238 в центральном аппарате Роспотребнадзора был создан контрольно-ревизионный отдел (в настоящее время - отдел внутриведомственного контроля), утвержден порядок осуществления контроля за деятельностью территориальных органов и подведомственных учреждений по соблюдению ими законодательства при использовании средств федерального бюджета, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности.

В соответствии с планами Роспотребнадзора по контролю за финансово-хозяйственной деятельностью территориальных органов и подведомственных учреждений, утвержденными руководителем Роспотребнадзора, в 2009 году были проведены 7 контрольных мероприятий, в ходе которых финансовые нарушения не были выявлены; в 2010 году - 12, выявлены нарушения на общую сумму 18076,2 тыс. рублей; в 2011 году - 10, выявлены нарушения на общую сумму 13598,28 тыс. рублей; на 2012 год намечено проведение 13 контрольных мероприятий, из них за I полугодие 2012 года проведены 6, выявлены нарушения на общую сумму 3943,08 тыс. рублей.

В территориальных органах Роспотребнадзора, как это следует из их примерной структуры, утвержденной приказом Роспотребнадзора от 19 октября 2009 года № 651, создание подразделений внутреннего контроля не предусмотрено, но и прямого запрета на создание в структуре территориальных управлений иных, не поименованных в примерной структуре подразделений, в документах Роспотребнадзора не содержится.

В Управлении по г. Москве был создан отдел внутреннего контроля, однако согласно утвержденному положению он фактически выполняет функцию обеспечения собственной безопасности (борьбы с коррупцией и иными злоупотреблениями). В управлениях по Астраханской, Костромской областям и Камчатскому краю такой отдел не создавался.

Проверки территориальных органов по вопросам выполнения ими государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей осуществлялись Роспотребнадзором при проведении комплексных и тематических проверок.

Комплексные проверки проводились в соответствии с планом основных организационных мероприятий Роспотребнадзора на соответствующий год.

Приказом Роспотребнадзора от 13 ноября 2006 года № 360 утвержден примерный перечень вопросов для осуществления проверки деятельности территориальных органов Роспотребнадзора, в котором определены вопросы по разделу «Надзор в сфере защиты прав потребителей».

В соответствии с планом в 2009 году проведены проверки двух управлений (по Красноярскому краю и Ханты-Мансийскому автономному округу), в 2011 году - также двух управлений (по Брянской и Орловской областям). В 2010 году планом не предусматривалось проведение плановых проверок управлений по рассматриваемым вопросам, была проведена внеплановая тематическая проверка Управления по Костромской области. На 2012 год намечено проведение проверок двух управлений (по Свердловской и Липецкой областям), в I полугодии 2012 года проведена проверка Управления по Свердловской области.

Основные замечания, отмеченные по результатам комплексных проверок территориальных органов по вопросам защиты прав потребителей, связаны с необходимостью:

- повышения уровня профессиональной подготовки соответствующих должностных лиц;
- упорядочения отдельных вопросов планирования деятельности и ведомственного целевого планирования деятельности по реализации надзорных полномочий в сфере защиты прав потребителей (в том числе в части определения соответствующих индикативных показателей);
- повышения уровня эффективности проверок в отдельных сферах потребительского рынка;
- оптимизации работы с обращениями граждан;
- активизации работы, связанной с участием в судебной защите прав потребителей;
- совершенствования взаимодействия с органами исполнительной власти региона и местного самоуправления, общественными потребительскими объединениями.

Мероприятия по осуществлению внутреннего контроля проводились также территориальными органами Роспотребнадзора.

Наиболее полно из числа проверенных управлений мероприятия внутреннего контроля осуществлялись в Управлении по Костромской области. В Управлении был разработан и внедрен программный продукт по сбору, обобщению и анализу отчетности по видам деятельности. На основании данных отчетных форм ежемесячно осуществлялся анализ деятельности по каждому специалисту. Фактически данный анализ представлял собой обобщенный материал о проведенных проверках по установленным критериям (в 2009 году их было 9), оценка эффективности деятельности Управления (включая территориальные отделы) проводилась по 24 показателям. Результаты проведенного анализа докладывались руководителю Управления и заслушивались на расширенных областных совещаниях раз в квартал. При оценке работы отдела защиты прав потребителей и территориальных отделов за 2009 год отмечалось, что при проведении ими надзорных мероприятий не в полной мере применялись статьи КоАП, не возбуждались дела об административных правонарушениях в отношении юридических лиц, в территориальных отделах практически отсутствовала практика применения статьи 19.5 КоАП.

В дальнейшем в критерии оценки деятельности территориальных отделов и структурных подразделений Управления вносились изменения.

Так, приказом Управления были утверждены информационно-аналитический программный продукт «БОР» (доработанная версия), а также новая форма отчетности и критерии оценки деятельности подразделений. Оценка осуществления надзорных функций осуществлялась по 13 критериям.

В 2011 году были утверждены новые (доработанные) формы отчетности о проводимых организационно-методических мероприятиях и критерии оценки деятельности структурных подразделений, территориальных отделов по осуществлению надзорных функций. Кроме того, были утверждены критерии оценки



деятельности специалистов отдельно по каждому отделу Управления и специалистов территориальных отделов. Так, оценка деятельности каждого специалиста отдела защиты прав потребителей проводилась по 25 критериям, среди них: вынесено постановлений о привлечении к административной ответственности, наложено штрафов, средняя сумма штрафа, направлено протоколов в суд, вынесено постановлений судами, количество используемых составов административных правонарушений, количество выданных представлений, удельный вес вынесенных представлений от общего количества проверок, проведено проверок, удельный вес вынесенных административных мер к количеству проведенных проверок, составлено протоколов о временном запрете деятельности, вынесено постановлений об административном приостановлении деятельности, количество мер на специалиста в месяц, количество проверок на специалиста в месяц, количество проведенных административных расследований и прочие.

На основе утвержденных критериев по каждому сотруднику (структурному подразделению) Управления рассчитывался средний балл с последующим их суммированием и определением итогового рейтинга специалиста (структурного подразделения). Результаты анализа докладывались руководителю Управления и заслушивались на расширенных совещаниях (коллегиях) раз в квартал.

В целях исполнения приказа Роспотребнадзора от 9 апреля 2010 года № 130 «О создании системы учета результатов деятельности Роспотребнадзора по государственному контролю (надзору)» в Управлении была внедрена информационная программа учета проверок и их эффективности. Данная программа позволяет в оперативном режиме проводить анализ за любой отчетный период по проверкам Управления и его территориальных отделов, их результатам и эффективности надзора.

В Управлении по Камчатскому краю элементы внутреннего контроля присутствуют в деятельности отдела организации надзора. Согласно положению о данном отделе одной из его функций является осуществление анализа и контроля деятельности Управления, а также контроль выполнения годовых (квартальных) планов, исполнения документов.

Отделом организационной работы была внедрена ежемесячная форма отчета для начальников отделов Управления, территориальных отделов о выполнении планов в виде электронных шаблонов, которая предусматривает отчет о каждом запланированном мероприятии.

В целях совершенствования учета сведений о проведенных проверках был введен «Отчет о работе отдела, территориального отдела Управления». В данном отчете, помимо сведений о выполнении организационной работы, мероприятий по надзору, предусмотрены показатели деятельности по каждому специалисту и в целом по структурному подразделению. Отделом организации надзора формируется аналогичный сводный отчет по Управлению. За период с 2009 года по I квартал 2012 года подготовлены 39 сводных отчетов.

Кроме того, утверждена форма информационной базы учета проверок, позволяющая осуществлять учет по каждому субъекту надзора.

Кроме того, в Управлении введена система оценки качества работы каждого структурного подразделения и специалиста, которая используется при осуществлении ежемесячного премирования сотрудников и непосредственно влияет на размер премии. В соответствии с положением о премировании расчет премии каждому работнику определяется от размера должностного оклада с учетом коэффициента премирования, порядок расчета которого установлен соответствующим порядком.

Согласно данному порядку итоги деятельности отделов подводятся ежемесячно путем расчета соответствующих показателей, на основании которых составляется рейтинг отделов. В 2011 году оценка деятельности проводилась по 21 показателю. Оценки работы сотрудников отдела защиты прав потребителей по установленным показателям в рассматриваемом периоде были достаточно высокими. Применяемый при расчете премии коэффициент только 1 раз и у 1 сотрудника в 2009 году был ниже единицы (0,8). Большинство коэффициентов сотрудников находилось в пределах от 1 до 1,5.

В управлениях по Астраханской области и по г. Москве также присутствовали элементы внутреннего контроля при подведении итогов надзорной деятельности и анализе их результатов.

Элементы внутреннего контроля имеют место в деятельности отделов юридического обеспечения в территориальных органах Роспотребнадзора (управления по г. Москве, Камчатскому краю), осуществляющих правовую оценку проектов документов по вопросам защиты прав потребителей.

Таким образом, в центральном аппарате Роспотребнадзора создана система внутреннего контроля за результатами деятельности территориальных органов по соблюдению ими законодательства при использовании средств федерального бюджета, материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности, а также по реализации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

В территориальных органах Роспотребнадзора отсутствовал системный подход к организации мероприятий внутреннего контроля результатов их деятельности по реализации указанной государственной функции.

В Роспотребнадзоре не установлены критерии оценки эффективности деятельности системы внутреннего контроля результатов его деятельности по реализации рассматриваемой государственной функции.

## **Выводы**

### **Цель 1. Определить, достаточно ли нормативно-правовое регулирование в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг**

Анализ показал, что нормативно-правовое регулирование в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг недостаточно.

Принятые в Российской Федерации нормативные правовые акты в области защиты прав потребителей по своему содержанию в основном соответствуют требованиям руководящих принципов для защиты интересов потребителей, принятых Резолюцией 39/248 Генеральной Ассамблеи ООН 9 апреля 1985 года; административные регламенты выполнения Роспотребнадзором государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей утверждены.

В Российской Федерации выстроена, хотя далеко не целостная, но все-таки система нормативных правовых актов подзаконного уровня в области защиты прав потребителей. Однако порядок разработки и принятия таких нормативных правовых актов с учетом открытости их состава должным образом не регламентирован.

Имеющиеся нормативные правовые акты (как законодательного, так и подзаконного уровня) не в полной мере обеспечивают правовое регулирование в области защиты прав потребителей, а также продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг, поскольку:

1. Нет однозначного понимания того, какие отношения регулируются законодательством о защите прав потребителей, а какие - нет (в частности, такой вопрос остается применительно к отношениям по добровольному пенсионному страхованию и накопительной составляющей системы обязательного пенсионного страхования, поскольку Пленум Верховного Суда Российской Федерации в 2012 году прямо указал на то, что законодательство о защите прав потребителей применяется к отношениям по добровольному и обязательному медицинскому страхованию, при этом никак не упомянув пенсионное страхование).

2. Перечень подзаконных нормативных правовых актов в области защиты прав потребителей является открытым, и принятие решения о необходимости издания такого акта, регулирующего отношения по защите прав потребителей в той или иной сфере потребительского рынка, оставлено на усмотрение Правительства Российской Федерации.

Правительством Российской Федерации принято несколько десятков постановлений, регулирующих правила продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг (туристических, образовательных, медицинских, коммунальных, связи и других), заключения соответствующих договоров, и этот процесс продолжается. Однако данная работа не систематизирована, перечень необходимых правил, график их принятия, органы, ответственные за разработку правил, нормативным правовым актом (распоряжением) Правительства Российской Федерации не определены.

В результате отсутствуют правила оказания услуг в таких важнейших секторах потребительского рынка, как финансовые услуги, риэлторская деятельность, услуги по организации отдыха в детских оздоровительных лагерях на возмездной основе и прочее.

3. Многие из принятых нормативных правовых актов в сфере защиты прав потребителей содержат пробелы и противоречия, затрудняющие правоприме-

нительную практику, отдельные их положения устарели и не соответствуют существующим экономическим реалиям (например: устарел перечень товаров (работ, услуг), информация о которых должна содержать противопоказания для их применения при отдельных заболеваниях; отсутствуют нормативные документы, устанавливающие способы доведения до потребителя информации об услугах; отсутствует нормативно определенное понятие «основные потребительские свойства непродовольственных товаров», которое тем не менее употребляется в законодательстве и т.д.).

Во многом такое положение дел объясняется стремительно меняющейся ситуацией на потребительском рынке и исправить его можно только путем периодической корректировки отраслевых нормативных правовых актов, регулирующих отношения в различных секторах этого рынка, причем здесь крайне актуальным представляется учет мнения самих потребителей.

Однако системный механизм периодической актуализации соответствующих нормативных правовых актов не создан.

4. Отраслевые нормативные правовые акты, регулирующие отношения в различных секторах потребительского рынка, не всегда соответствуют основополагающим требованиям Закона о защите прав потребителей (например, осуществление воздушных перевозок до настоящего времени регулируется нормативным правовым актом отраслевого министерства, что прямо запрещено Законом о защите прав потребителей).

**Цель 2. Оценить, позволяют ли полномочия, а также территориальная и штатная структура Роспотребнадзора эффективно реализовывать возложенную на него государственную функцию по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей**

**2.1.** Закрепленные нормативными правовыми актами полномочия Роспотребнадзора и его сотрудников в целом позволяют эффективно реализовывать государственную функцию по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

В то же время в ходе аудита эффективности выявлены факторы, оказывающие негативное влияние на эффективность осуществления указанных полномочий, которые можно разделить на 3 группы.

**2.1.1.** Факторы, необоснованно ограничивающие или препятствующие осуществлению полномочий.

**2.1.1.1.** В законодательстве, регулирующем осуществление надзорной деятельности, не в полной мере учитываются специфика и условия совершения нарушений в сфере защиты прав потребителей:

- отсутствует возможность использования при осуществлении внеплановых проверок «эффекта внезапности», что обусловлено обязанностью заранее уведомлять предпринимателей об их проведении (например, недобросовестный продавец, реализующий товары с истекшим сроком годности, зная заранее

о предстоящей проверке, имеет все возможности устранить на время проверки нарушения, а после ее завершения вернуться к соответствующей практике);

- Роспотребнадзор, наряду с осуществлением федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей (где он является «монополистом»), осуществляет совместно с другими органами исполнительной власти еще и государственный надзор за соблюдением требований технических регламентов (или за соответствием товаров требованиям безопасности, установленным техническими регламентами).

Однако для целей планирования проверок общий государственный надзор за соблюдением требований технических регламентов в целях изучения практики соблюдения, применения и совершенствования законодательства о техническом регулировании не отграничивается от обеспечивающего государственного надзора за соблюдением требований технических регламентов, проводимого в целях подтверждения конкретных нарушений конкретными предпринимателями законодательства о защите прав потребителей (проведя тематическую проверку соблюдения предпринимателем требований какого-либо технического регламента, органы Роспотребнадзора на 3 года лишаются права проведения в отношении этого же предпринимателя любой другой плановой проверки (комплексной, в области защиты прав потребителей, санитарно-эпидемиологического надзора).

**2.1.1.2.** В законодательстве имеются пробелы, позволяющие недобросовестному предпринимателю уклониться от проведения проверки:

- не урегулирован механизм осуществления выездной проверки в случае отсутствия при ее проведении руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя (недобросовестные хозяйствующие субъекты избегают проверки, используя данный пробел в законодательстве);

- отсутствует механизм переноса срока проведения плановой проверки при возникновении таких обстоятельств, как: болезнь, нахождение в отпуске руководителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, а также в случае изменения наименования юридического лица и места фактического осуществления им деятельности (в этом случае в текущем году проведение проверки исключается);

- отсутствует определение «уполномоченный представитель юридического лица и индивидуального предпринимателя» (статья 12 Закона № 294-ФЗ (части 4 и 5)).

**2.1.2.** Факторы, затрудняющие реализацию полномочий в связи с недостаточной правовой урегулированностью:

- отсутствие универсального правового механизма защиты прав и законных интересов неопределенного круга потребителей, позволявшего бы в случае признания в установленном порядке противоправным какого-либо действия (бездействия) конкретного предпринимателя в отношении неопределенного круга потребителей априори считать аналогичное действие (бездействие) противоправным и со стороны других предпринимателей, работающих в том же сегмен-

те потребительского рынка (в настоящее время неопределенный круг потребителей, в защиту законных интересов которых выступает орган государственного надзора и общественные объединения потребителей, ограничен кругом лиц, вступивших или намеревающихся вступить в потребительские отношения с конкретным изготовителем (исполнителем, продавцом и т.д.). В результате складывается практика, при которой территориальные органы Роспотребнадзора, общественные объединения обращаются в суды с практически идентичными исками (как в защиту конкретного потребителя, так и в защиту неопределенного круга лиц), отличающимися лишь ответчиком;

- отсутствие имеющего официальный статус перечня несправедливых (нарушающих права потребителей) условий договоров с потребителями (по аналогии, например, с соответствующей директивой Европейского союза о несправедливых условиях в потребительских договорах);

- отсутствие продукции (товаров), процессов, влияющих на их потребительские свойства, в перечне объектов, подлежащих обследованию (исследованию) при проведении мероприятия по надзору (пункт 5 статьи 2 Закона № 294-ФЗ) При проведении надзорных мероприятий требуется осуществлять: обследование продукции (товаров) на предмет ее годности и соответствия обязательным требованиям; исследование процессов, влияющих на потребительские свойства продукции (товаров) (статья 33 Федерального закона «О техническом регулировании»), однако в действующей редакции названной нормы Закона № 294-ФЗ проведение обследования в отношении продукции (товаров), а также исследование процессов, влияющих на их потребительские свойства, не предусмотрено.

**2.1.3. Факторы, связанные с недостатками в установлении обязанностей предпринимателей при осуществлении надзора и их ответственности:**

- отсутствие обязанности предпринимателей уведомлять органы, осуществляющие надзор, о прекращении или временном приостановлении вида деятельности, требующего направления в эти органы уведомления о его начале (отсутствие такой информации приводит к ошибкам в планировании проверок);

- отсутствие гармонизации между сроками привлечения к административной ответственности (1 год с момента совершения правонарушения) и периодичностью проведения плановых проверок (3 года) (в практической деятельности возникают ситуации, когда, например, при выявлении факта включения предпринимателем в договор условий, ущемляющих права потребителя, 1 год с даты заключения договора уже истек, в связи с чем надзорный орган не вправе привлечь предпринимателя к административной ответственности);

- отсутствие административной ответственности юридических лиц за невыполнение представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (такая ответственность предусмотрена только для должностных лиц (статья 19.6 КоАП) при том, что административная ответственность за неисполнение законного предписания об устранении нарушений законодательства имеется как для должностных, так и для юридических лиц (статья 19.5 КоАП).

**2.2.** Структура территориальных органов Роспотребнадзора в целом позволяет им с достаточной степенью эффективности реализовывать государственную функцию по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей (управления Роспотребнадзора имеются в каждом субъекте Российской Федерации, их территориальные отделы, как правило, являются межрайонными, то есть обслуживают территории нескольких муниципальных районов).

**2.3.** Оценить достаточность штатной численности сотрудников территориальных органов Роспотребнадзора для эффективной реализации рассматриваемой государственной функции не представляется возможным в связи с отсутствием механизмов нормирования при определении численности федеральных государственных гражданских служащих, деятельность которых, в том числе, связана с осуществлением надзорных функций.

Неконкурентный по сравнению с коммерческим сектором уровень оплаты труда в Управлении по г. Москве приводит к значительной текучести кадров, а принятое в этом Управлении решение об изменении традиционной организационной структуры при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей путем распределения соответствующих функций между различными отделами Управления и упразднение на некоторое время отдела, для которого эта функция была бы основной, может являться одной из причин зафиксированной в ходе аудита эффективности отрицательной динамики многих важных показателей деятельности Управления.

В Управлении по Камчатскому краю наблюдается рост количества незаполненных вакансий в отдаленных территориальных отделах.

**2.4.** Уровень образовательных мероприятий, проводимых в рамках подготовки и повышения квалификации сотрудников Роспотребнадзора, осуществляющих федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, представляется недостаточным по сравнению с уровнем подготовки и повышения квалификации специалистов Роспотребнадзора, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор (обучение специалистов в сфере защиты прав потребителей в проверяемом периоде осуществлялось преимущественно по программам, практически не затрагивающим особенностей реализации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в этой области, либо в форме семинаров).

**Цель 3. Установить, обеспечивает ли организация деятельности Роспотребнадзора выполнение возложенной на него государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей**

**3.1.** Организация деятельности Роспотребнадзора в целом обеспечивает выполнение возложенной на него государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

Отсутствие в официальных статистических формах разделения затрат на осуществление федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, государственного санитарно-эпидемиологического надзора и других видов деятельности, осуществляемых Роспотребнадзором, а также аналитический характер ведомственных целевых программ не позволяют точно определить объемы средств, направленных на осуществление рассматриваемой государственной функции в целом по системе Роспотребнадзора.

При этом общий объем средств федерального бюджета, израсходованных на выполнение данной государственной функции в проверенных управлениях за 2009-2011 годы, рассчитанный аналитическим путем в ходе аудита эффективности, составил около 185 млн. рублей, или чуть больше 11 % от общей суммы затрат на содержание этих управлений. Поэтому с достаточной долей уверенности можно утверждать, что данный уровень расходов применим в целом к системе Роспотребнадзора. Так, если общие расходы Роспотребнадзора в 2011 году составили 25,26 млрд. рублей, то, соответственно, расходы на осуществление рассматриваемой государственной функции в целом по Российской Федерации составили около 2,8 млрд. рублей.

Анализ показал, что ведомственные нормативные документы Роспотребнадзора не содержат показателей, позволяющих произвести оценку эффективности деятельности его территориальных органов с учетом расходов средств федерального бюджета на выполнение рассматриваемой государственной функции, в связи с чем с достоверностью оценить потребность в ресурсах для достижения целей и результатов ВЦП не представляется возможным.

В то же время примененный при проведении аудита эффективности условный коэффициент финансово измеримой эффективности работы территориального органа, рассматриваемый как соотношение затрат на реализацию ВЦП по защите прав потребителей и финансово измеримых результатов деятельности территориальных органов в этой сфере (объемы наложенных штрафных санкций, суммы возвращенных потребителям денежных средств за некачественный товар, стоимость обменного товара ненадлежащего качества, присужденные в пользу потребителей суммы по судебным искам, стоимость изъятых из оборота товаров и т.д.), позволяет сделать вывод о том, что принесенная потребителям и государству реальная, финансово измеримая польза во всех управлениях, за исключением Управления по Астраханской области, превысила объем расходов на осуществление рассматриваемой государственной функции.

**3.2.** Сравнительный анализ динамики и значений показателей всех четырех проверенных управлений позволяет говорить о том, что в целом лучшие результаты работы в проверенном периоде показаны Управлением по Костромской области, а худшие - Управлением по г. Москве.

Так, Управление по г. Москве имеет самые низкие из всех проверенных территориальных органов значения удельных весов:



- вынесенных административных мер к количеству проведенных мероприятий по надзору (существенно ниже среднероссийского в 2011 году - 70,4 % против 103,1 %);

- применяемых в административной практике составов административных правонарушений;

- удовлетворенных (в том числе частично) исковых заявлений потребителей, по делам которых Управление участвовало с заключениями, в общем количестве таких дел (у Управления крайне низкое значение данного показателя в 2011 году - 5,1 %, или более чем в 14 раз меньше среднероссийского показателя);

- числа удовлетворенных исковых заявлений Управления в защиту законных интересов неопределенного круга потребителей в общем количестве таких исков (также ниже среднероссийского в 2011 году - 50 % против 77,9 процента).

Более того, в Управлении по г. Москве по большинству показателей наблюдается снижение достигнутого в 2009 году уровня.

Так, снижались значения таких важных показателей, как уровень выполнения утвержденного плана мероприятий по надзору, удельный вес применяемых в административной практике составов административных правонарушений, а также числа удовлетворенных исковых заявлений Управления в защиту законных интересов неопределенного круга потребителей в общем количестве таких исков.

**3.3.** В ходе проведения мероприятия выявлен ряд системных недостатков, которые негативно сказываются на эффективности деятельности Роспотребнадзора по реализации рассматриваемой государственной функции.

**3.3.1.** В Роспотребнадзоре разработаны и утверждены планы по всем направлениям реализации проверяемой государственной функции, которые имеют четкие формулировки целей, соответствующих приоритетам государственной политики в области защиты прав потребителей.

При этом система управления исполнением этих планов недостаточно совершенна, что обусловлено следующими причинами.

1. Имеют место различные подходы территориальных органов к содержанию плановых документов.

В основных направлениях деятельности Управления по г. Москве отсутствуют индикативные показатели, достижение которых планируется в результате их реализации, в Управлении по Камчатскому краю такие показатели имеются в основных направлениях на 2009 и 2011 годы, а в 2010 году они содержались в плане организационных мероприятий.

В планах основных организационных мероприятий управлений по Костромской области и Камчатскому краю измеримые плановые показатели по мероприятиям в самом плане не устанавливались, а в планах Управления по Астраханской области содержится большое число показателей, имевших количественное выражение.

В аналогичных планах Управления по г. Москве содержатся мероприятия, формулировки наименований которых в одних случаях не позволяют оценить

степень их выполнения (например, «достижение максимальной эффективности при проведении контрольно-надзорных мероприятий»), а в других - предусматривают очевидные, не требующие никакого планирования обязанности сотрудников, неисполнение которых влечет предусмотренную законодательством ответственность (например: «соблюдение действующего законодательства, регулирующего проведение мероприятий по контролю», «принятие мер административного взыскания адекватно с установленными нарушениями», «обеспечение рассмотрения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях»).

2. Реализация некоторых из плановых документов не предусматривает составление и представление официальной отчетности.

Так, Методические указания по планированию деятельности не предусматривают составление какой-либо отчетности по результатам выполнения плана основных организационных мероприятий.

3. Анализ соответствия запланированных и достигнутых значений показателей не проводится, а система контроля за их достижением не налажена, в результате чего имеют место существенные диспропорции между планируемыми и фактическими значениями показателей в некоторых территориальных органах.

Так, Управлением по Камчатскому краю в 2009 году из 6 установленных в основных направлениях деятельности показателей были выполнены только 3, причем значения двух показателей исчислялись Управлением неправильно.

Анализ уровня выполнения многочисленных показателей, установленных в планах основных организационных мероприятий Управления по Астраханской области, показал значительный разброс их достигнутых значений по сравнению с запланированными.

Так, в 2009 году из 35 измеримых показателей, предусмотренных планом, уровень выполнения 15 составлял от 80 % до 100 %, 4 - выполнены не были, 6 - существенно перевыполнены (от 116,7 % до 324,3 %), а степень исполнения остальных 10 составила от 6,2 % до 75 процентов.

Аналогичная ситуация сложилась и в результате выполнения плана 2010 года, а также 9 месяцев 2011 года. Так, в 2010 году из 20 числовых показателей 6 исполнены на 80-100 %, 3 - не выполнены, 4 - значительно перевыполнены (от 129,6 % до 825,0 %), а уровень реализации остальных 7 составил от 25 % до 76,6 процента.

4. Имеются недостатки в правоприменительной деятельности территориальных органов в части административной практики:

- в большинстве случаев к административной ответственности привлекаются должностные лица предприятий, тогда как наложение штрафов на юридические лица осуществляется крайне редко (управления по Астраханской области и г. Москве);

- отсутствует единообразие при применении территориальными органами нормы, установленной частью 1 статьи 4.4 КоАП, согласно которой при совер-

шении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое из них (Управление по г. Москве);

- отсутствует единообразный подход к принятию решений о необходимости проведения надзорного мероприятия по проверке фактов, изложенных в обращениях граждан (Управление по г. Москве);

- достаточно редко используется предусмотренное статьей 29.13 КоАП право вносить представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (управления по Камчатскому краю и г. Москве).

**3.3.2.** Ведомственными документами Роспотребнадзора установлено большое количество различных показателей, предназначенных для измерения результатов деятельности территориальных органов по реализации планов и ведомственных программ, однако данные показатели не образуют целостную систему, их перечень регулярно пересматривается и уточняется.

Некоторые из действовавших в проверяемом периоде показателей и индикаторов требуют отмены или пересмотра, поскольку не отличаются однозначностью формулировок и содержания либо не способны охарактеризовать эффективность деятельности территориальных органов Роспотребнадзора:

- объективно оценить значение показателя «Количество мероприятий по надзору (контролю) на 1 штатную должность» в отсутствие его нормирования практически невозможно (с одной стороны, его уменьшение до какого-то уровня может говорить о недостаточной загруженности работника, а с другой стороны, существенное увеличение количества проверок, осуществляемых одним специалистом, может ощутимо сказаться на качестве их проведения);

- вызывает сомнение корректность использования при оценке эффективности (в смысле оптимизации) деятельности какого-либо государственного органа таких показателей, как, например, «Своевременное и оперативное принятие мер по рассмотрению обращений и заявлений граждан», поскольку они в своих плановых значениях не могут быть вариативны (ниже 100 %) и характеризуют работу органа только с точки зрения законности, но не оптимизации;

- мало что может сказать об эффективности работы территориальных органов достижение планового значения такого показателя, как «Прирост просветительской деятельности в сфере защиты прав потребителей», поскольку во внутренних документах Роспотребнадзора не определено содержание самого понятия «просветительская деятельность», а также отсутствуют понятные методики его расчета (неясно, следует ли в этих целях учитывать такие проводимые территориальным органом мероприятия, как выступления в СМИ (телевидение, радио, публикации в прессе, в сети Интернет), «круглые столы», пресс-конференции, «горячие линии» и т.д.).

**3.3.3.** Из-за небрежности, отсутствия системного подхода при формировании ВЦП, а также действенного контроля за их реализацией и комплексного анализа достигнутых результатов:

- реальные значения ряда показателей и индикаторов существенно расходились с запланированными (во всех проверенных территориальных органах);
- имели место значительные диспропорции при сравнении плановых и фактических расходов ВЦП по некоторым статьям бюджетной классификации расходов (управления по Астраханской и Костромской областям, г. Москве);
- при формировании новых ВЦП на 2011-2013 годы устанавливались плановые значения показателей и индикаторов, планируемых к достижению в течение 3 лет действия программы, которые уже были достигнуты в 2009-2010 годах (управления по Астраханской области и г. Москве);
- в ВЦП отсутствовали расчеты объема бюджетных ассигнований федерального бюджета на ее реализацию в соответствии с бюджетной классификацией расходов, как это предусмотрено ведомственными нормативными документами Роспотребнадзора (Управление по Камчатскому краю).

**3.3.4.** В нарушение пункта 9 статьи 28 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» Управлением по г. Москве по результатам проведения в 2010 году открытого конкурса на право заключения государственного контракта на выполнение услуг (работ) по развитию, внедрению программных модулей, сопровождению информационного, программного обеспечения и АРМ комплексной автоматизированной информационной системы «КАИС-Комплекс» победителем конкурса был признан не участник, который предложил лучшие условия исполнения контракта (в том числе по цене (2600 тыс. рублей) и сроку гарантийных обязательств), а другая организация, с которой был заключен государственный контракт на сумму 2700 тыс. рублей.

**3.4.** Отсутствуют системные механизмы оценки потребителями деятельности Роспотребнадзора по реализации им рассматриваемой государственной функции.

Установленные ведомственными нормативными актами Роспотребнадзора показатели и индикаторы не предусматривают оценку деятельности территориальных органов с точки зрения отношения к ней потребителей.

Вместе с тем имеющиеся в четырех проверенных территориальных органах данные позволяют сделать вывод о позитивной в целом оценке потребителями их деятельности.

**3.5.** В центральном аппарате Роспотребнадзора создана система внутреннего контроля за соблюдением территориальными органами и подведомственными учреждениями законодательства при использовании средств федерального бюджета, а также реализацией государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

В территориальных органах Роспотребнадзора отсутствовал системный и единообразный подход к организации мероприятий внутреннего контроля.

В Роспотребнадзоре не установлены критерии оценки эффективности функционирования системы внутреннего контроля.

Подводя итог изложенному выше и оценивая деятельность Роспотребнадзора по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, следует помнить, что этот надзор - важнейшая составляющая сложной системы защиты прав потребителей, участниками которой являются также региональные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления и общественные организации потребителей.

Роспотребнадзор, являясь единственным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, с недавнего времени (2011-2012 годы) также уполномочен:

- осуществлять выработку и реализацию государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере защиты прав потребителей;
- давать разъяснения по вопросам применения законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;
- осуществлять ежегодную подготовку государственных докладов о защите прав потребителей в Российской Федерации.

Таким образом, Роспотребнадзор в настоящее время призван играть ключевую роль в дальнейшем развитии системы защиты прав потребителей.

В то же время эффективность осуществления Роспотребнадзором рассматриваемой государственной функции зависит от слаженной работы всех участников системы защиты прав потребителей, а показатели его деятельности (в части динамики и структуры выявляемых нарушений) характеризуют эффективность работы всей этой системы.

С учетом изложенного особое значение приобретает координирующая роль Роспотребнадзора в организации работы по защите прав потребителей.

Несмотря на предпринимаемые Роспотребнадзором значительные усилия в части обеспечения скоординированной деятельности всех участников системы защиты прав потребителей, можно констатировать следующее:

- на федеральном уровне комплексная программа (концепция) защиты прав потребителей отсутствует;
- региональные органы исполнительной власти свободны в принятии решений о своем участии в защите прав потребителей (в результате программный метод взаимодействия всех участников системы защиты прав потребителей и на региональном уровне не стал правилом);
- органы местного самоуправления также лишь «вправе» помогать потребителям защищать свои права;
- общественные организации потребителей, для создания которых достаточно трех физических лиц<sup>23</sup> и деятельность которых (в отличие от Роспотребнадзора, поставленного законодательством в жесткие рамки) достаточным образом не урегулирована (в части периодичности и оснований проведения проверок, ответственности и т.д.), могут защищать права потребителей на платной основе

---

<sup>23</sup> Статья 18 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».

(и даже защищать интересы предпринимателей в их спорах с потребителями), пользуясь при этом предоставленными законодательством преференциями (в части получения 50 % суммы штрафа с предпринимателя, нарушившего права конкретного потребителя).

Результатом всего этого является фиксируемый Роспотребнадзором в проверяемом периоде существенный рост обращений и жалоб граждан, а также нарушений в области защиты прав потребителей. Так, число обращений граждан в 2011 году увеличилось по сравнению с 2009 годом в абсолютном выражении более чем на 72 тысячи, или почти на 40 %, а количество выявленных нарушений - более чем на 17 %, при том, что количество проведенных территориальными органами Роспотребнадзора проверок осталось практически неизменным.

### **Предложения**

Исходя из результатов проведенного контрольного мероприятия, Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным рекомендовать.

**1.** Правительству Российской Федерации рассмотреть вопросы об осуществлении:

долгосрочного планирования в сфере защиты прав потребителей (например, путем принятия стратегии развития системы защиты прав потребителей на период до 2020 года, включения в новый вариант Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации отдельного раздела, посвященного защите прав потребителей) на основе материалов государственного доклада о защите прав потребителей в Российской Федерации, который впервые будет подготовлен Роспотребнадзором в 2013 году;

корректировки законодательства в части:

- обеспечения включения в отраслевые федеральные законы, действие которых распространяется на потребительские отношения, норм о том, что к этим отношениям применяются положения Закона о защите прав потребителей с целью избежания противоречий в правоприменительной практике;

- проведения обязательной «потребительской» экспертизы (Роспотребнадзором и общественными объединениями потребителей) разрабатываемых проектов нормативных правовых актов, регулирующих отношения с участием потребителей, на предмет их соответствия законодательству о защите прав потребителей и отсутствия положений, ущемляющих их права или препятствующих реализации этих прав (по аналогии с обязательной оценкой регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов на деятельность предпринимателей, осуществляемой Минэкономразвития России, что в комплексе позволит обеспечить баланс интересов потребителей и предпринимателей);

- определения перечня несправедливых (нарушающих права потребителей) условий договоров с потребителями и придания ему официального статуса в целях предотвращения со стороны предпринимателей злоупотреблений сво-

бодой договора и реализации в потребительских отношениях принципа защиты «слабой стороны» договора;

- создания универсального правового механизма защиты прав и законных интересов неопределенного круга потребителей, позволявшего бы в случае признания в установленном порядке противоправным какого-либо действия (бездействия) конкретного предпринимателя в отношении неопределенного круга потребителей априори считать аналогичное действие (бездействие) противоправным и со стороны других предпринимателей, работающих в том же сегменте потребительского рынка (например, через обращения в суд с иском о запрете использования определенного условия в потребительских договорах);

- систематизации работы по утверждению правил продажи отдельных видов товаров, оказания отдельных видов услуг, выполнения отдельных видов работ потребителям путем:

определения соответствующим нормативным правовым актом (распоряжением) Правительства Российской Федерации перечня таких правил, графика их принятия, органов, ответственных за их разработку (при обязательном участии Роспотребнадзора и общественных объединений потребителей);

установления механизма периодической актуализации как перечня правил, так и их содержания с учетом стремительного развития потребительского рынка (например, путем проведения обязательной периодической общественной экспертизы перечня и имеющихся правил);

разработки типовых форм, рекомендуемых к применению при заключении публичных договоров, особенно в наиболее проблемных с точки зрения защиты прав потребителей сферах оказания отдельных видов услуг (например: финансовые, страховые, гостиничные и т.д.), выполнении отдельных видов работ (строительство и т.д.);

- отграничения при планировании надзорных мероприятий общего государственного надзора за соблюдением требований технических регламентов в целях изучения практики соблюдения, применения и совершенствования законодательства о техническом регулировании от обеспечивающего государственного надзора за соблюдением требований технических регламентов, проводимого в целях подтверждения конкретных нарушений конкретными предпринимателями законодательства о защите прав потребителей (проведение плановых тематических мероприятий для целей общего государственного надзора за соблюдением требований того или иного технического регламента не должно препятствовать проведению плановых мероприятий на тех же объектах в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей и государственного санитарно-эпидемиологического надзора и наоборот);

- обеспечения программного метода осуществления защиты прав потребителей на региональном уровне, имея в виду взаимодействие всех участников этой деятельности (федеральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления, общественных объединений потребителей);

- уточнения полномочий органов местного самоуправления в области защиты прав потребителей в части формирования института муниципального контроля через включение в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положения, наделяющего органы местного самоуправления конкретными полномочиями, вытекающими из Закона о защите прав потребителей, в секторах потребительского рынка, наиболее приближенных к сфере ответственности муниципалитетов.

При этом следовало бы разграничить полномочия Роспотребнадзора и органов местного самоуправления (федеральный государственный надзор и муниципальный контроль в области защиты прав потребителей). Полномочия муниципалитетов в этой части необходимо увязать с их полномочиями в сфере регулирования потребительского рынка в рамках решения вопросов местного значения либо конкретизировать их применительно к контролю за соблюдением наиболее легко проверяемых требований законодательства о защите прав потребителей (например, в сфере розничной торговли - соблюдение Правил продажи отдельных видов товаров в части наличия вывески с информацией о продавце и о режиме его работы, книги отзывов и предложений, ценников и т.д.);

- упорядочения осуществления общественного контроля в области защиты прав потребителей (в части установления периодичности и оснований проведения проверок, нормирования (либо полного запрещения) оказания общественными объединениями услуг потребителям на платной основе, запрещения оказания ими услуг предпринимателям);

- внесения изменений в Закон № 294-ФЗ в части:

урегулирования механизма осуществления выездной проверки в случае отсутствия при ее проведении руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя;

определения механизма переноса срока проведения плановой проверки при возникновении таких обстоятельств, как: болезнь, нахождение в отпуске руководителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, а также в случае изменения наименования юридического лица и места фактического осуществления им деятельности;

определения содержания понятия «уполномоченный представитель юридического лица и индивидуального предпринимателя» (статья 12 Закона № 294-ФЗ (части 4 и 5));

введения института уведомления о прекращении и временном приостановлении соответствующих видов предпринимательской деятельности;

внесения продукции, товаров, процессов, влияющих на их потребительские свойства, в перечень объектов, подлежащих обследованию (исследованию) при проведении мероприятия по надзору (пункт 5 статьи 2 Закона № 294-ФЗ);

допущения возможности проведения внеплановых (по обращениям граждан) проверок в рамках осуществления федерального государственного над-



зора в области защиты прав потребителей в отдельных секторах потребительского рынка без предварительного уведомления предпринимателя (например, в розничной торговле);

- внесения изменений в административное законодательство в части:

гармонизации сроков привлечения к административной ответственности (1 год с момента совершения правонарушения) и периодичности проведения плановых проверок (3 года);

введения административной ответственности юридических лиц за невыполнение представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Кроме того, представляется целесообразным разработать механизмы нормирования численности федеральных государственных гражданских служащих, деятельность которых, в том числе, связана с осуществлением надзорных функций.

**2. Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека** обратить внимание на необходимость:

выработки долгосрочной стратегии развития системы защиты прав потребителей в рамках подготовки в 2013 году первого государственного доклада о защите прав потребителей в Российской Федерации;

совершенствования организации деятельности службы по обеспечению выполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей:

- в части планирования деятельности и реализации ведомственных целевых программ по защите прав потребителей:

обеспечить единообразие в работе территориальных органов по формированию плановых документов;

разработать единую отчетность по выполнению плана основных организационных мероприятий;

усилить контроль за достижением установленных в плановых документах показателей с целью недопущения существенных диспропорций между их планируемыми и фактическими значениями;

разработать механизмы, предусматривающие осуществление контроля за реализацией программных мероприятий и проведение комплексного анализа достигнутых результатов ВЦП;

- в части административного производства в условиях роста количества жалоб граждан и выявленных нарушений обеспечить:

более активную реализацию территориальными органами положений КоАП, предусматривающих возможность привлечения к ответственности за совершение правонарушения нескольких виновных субъектов (должностных и юридических лиц);

единообразие при применении территориальными органами нормы, установленной частью 1 статьи 4.4 КоАП, согласно которой при совершении ли-

цом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое из них;

активизацию практики использования предусмотренного статьей 29.13 КоАП права вносить представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения;

- в части показателей оценки деятельности территориальных органов:

скорректировать перечень используемых показателей, уточнив те из них, которые допускают неоднозначное толкование, а также исключив из него показатели, формально фиксирующие обязанности соблюдать законодательство;

разработать показатели деятельности территориальных органов:

- позволяющие произвести оценку эффективности их деятельности через сопоставление расходов средств федерального бюджета на выполнение соответствующей государственной функции и суммы финансово измеримых результатов, полученных при ее реализации;

- максимально учитывающие особенности осуществления федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей по сравнению с иными видами надзорной деятельности, в том числе предусматривающие оценку деятельности территориальных органов с точки зрения отношения к ней потребителей и т.д.;

- в части повышения квалификации сотрудников, осуществляющих федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей:

обратить внимание на необходимость повышения уровня образовательных мероприятий, а также максимального приближения их содержания к существу профессиональной деятельности этих специалистов, принять меры к включению соответствующих мероприятий в государственный заказ на профессиональную подготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих;

- в части осуществления внутреннего контроля:

обеспечить системный и единообразный подход к организации мероприятий внутреннего контроля в территориальных органах;

разработать критерии оценки эффективности функционирования системы внутреннего контроля.

Кроме того, результаты проведенного аудита эффективности позволяют рекомендовать Роспотребнадзору принять комплексные меры по улучшению осуществления федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей в Управлении по г. Москве.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В.С. КАТРЕНКО**