

# §10 АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ЗАЩИТА ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

С.А. Лобанов

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТОРГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СИСТЕМЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА

Следует отметить, что торговая деятельность весьма разнообразна, с ней связан целый ряд правонарушений. Так, по оценкам независимых экспертов, теневой оборот денежных средств только от продажи товаров из Китая и Вьетнама достигает 20 млрд долларов США в год, объем незаконного оборота лекарственных средств и фармацевтических препаратов составляет 20-30 млн долларов США. Более 40% от общего объема товарооборота, по данным Госкомстата России, — это доля неучтенной торговли водкой и другой спиртосодержащей продукции. Говоря о степени криминализации, следует принять во внимание то обстоятельство, что общий объем «теневой» экономики, по мнению специалистов, сегодня достигает 40% валового внутреннего продукта<sup>1</sup>. По данным С.М. Сулейманова «...ежегодно в России продается контрафактных медикаментов на 200-300 млн долларов США — это 10-15% от объема фармакологического рынка»<sup>2</sup>.

Федеральный закон РФ от 28 декабря 2009 г. «Об основах государственного регулирования торговой

деятельности в Российской Федерации»<sup>3</sup> торговую деятельность (торговлю) — определяет как вид предпринимательской деятельности, связанной с приобретением и продажей товаров (ст. 2).

Данный закон дифференцирует торговлю на оптовую и розничную торговлю. Оптовая торговля — вид торговой деятельности, связанной с приобретением и продажей товаров для использования их в предпринимательской деятельности (в том числе для перепродажи) или в иных целях, не связанных с личным, семейным, домашним и иным подобным использованием; розничная торговля — вид торговой деятельности, связанной с приобретением и продажей товаров для использования их в личных, семейных, домашних и иных целях, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности (ст. 2).

Следует отметить, что розничная торговля занимает важное место в структуре потребительского рынка. Так, согласно официальным данным оборот розничной торговли по федеральным округам и субъектам РФ (январь-ноябрь 2009 г.) следующий: Сибирский федеральный округ — 1429 млрд руб; Южный федеральный округ — 1720 млрд руб; Уральский федеральный округ — 1358 млрд руб; Дальневосточный федеральный округ — 521 млрд руб; Северо-Западный федеральный округ — 1199 млрд руб; Приволжский федеральный округ — 2383 млрд руб; Центральный федеральный округ — 4384 млрд руб<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См.: Иванов П.И., Байрамов Т.Г. Информационное обеспечение подразделений милиции общественной безопасности по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнению административного законодательства // Информатизация и информационная безопасность правоохранительных органов. — М., 2003. — С. 179.

<sup>2</sup> Сулейманов С.М. Общая характеристика преступности, посягающей на правильное функционирование потребительского рынка // Российская юстиция. — 2008. — № 12. — С. 17.

<sup>3</sup> См.: Российская газета. — 2009. — 30 декабря.

<sup>4</sup> См.: Российская газета. — 2010. — 21 января.

Система предприятий розничной торговли складывается из предприятий магазинной и немагазинной торговли. В число основных функций розничной торговли входят, во-первых, доведение товаров до населения и организация торгового обслуживания покупателей; во-вторых, при осуществлении розничной торговли и обслуживания населения выполняется другая важная функция — смена форм и способов осуществления собственности (механизма реализации интересов собственника). Товары народного потребления, принадлежащие разным собственникам, при розничной купле-продаже переходят в руки одного собственника — покупателя. Тем самым происходит признание экономического продукта потребителем, и завершается воспроизводственный цикл товара<sup>5</sup>.

Именно розничная система предприятий торговли составляет центральное звено системы потребительского рынка. Анализ ее инфраструктуры возможно осуществить путем рассмотрения следующих характеристик: системы предприятий торговли; экономических показателей функционирования предприятий торговли (объем и структура товарооборота, качество товаров); системы управления предприятиями потребительского рынка; порядка взаиморасчетов и реализации продукции предприятиями потребительского рынка. Потребительский рынок как один из видов предпринимательской деятельности за последние годы по сравнению с другими отраслями экономики получил самое широкое развитие. Особенно активно развивается такой сегмент потребительского рынка, как торговля, которая может осуществляться в различных формах<sup>6</sup>.

Одним из видов торговли на расстоянии стала продажа товаров по телевизору, интернету, мобильному телефону, что нарушает интересы потребителя. Видом немагазинной торговли является выездная торговля. Формой такой торговли является торговля из автомашин (эту форму торговли часто используют предприятия-изготовители, самостоятельно реализующие свою продукцию в розницу), а также уличная торговля с лотков<sup>7</sup>.

В научной литературе к немагазинной торговле относят рыночную торговлю. Такой вид торговли имеет много общего с уличной торговлей с лотка. Вместе с тем имеются и существенные различия. Рыночная торговля, в отличие от уличной лоточной торговли, подразумевает постоянные

места, где такая торговля осуществляется. Торговля в магазинах является предпринимательской деятельностью, направленной на реализацию товара непосредственно населению (потребителям). Она осуществляется с прилавка и методом самообслуживания; такая разновидность торговли, получившая в свое время широкое распространение у нас в стране, в последнее время составляет меньшую долю в общем количестве магазинов и существует в основном в крупных универсамах, универсамах и супермаркетах<sup>8</sup>.

Закон г. Москвы от 9 декабря 1998 г. «О торговой деятельности в г. Москве»<sup>9</sup> торговую деятельность определяет как вид предпринимательской деятельности, направленной на удовлетворение покупательского спроса путем реализации товаров потребительского назначения и предоставления услуг общественно-го (массового) питания.

На наш взгляд, *торговля — это коммерческая деятельность, связанная с удовлетворением потребительского спроса физических и юридических лиц, обусловленная оборотом как продовольственных, так и непродовольственных товаров.*

В деле обеспечения правил торговли участвуют различные субъекты, в том числе Роспотребнадзор и органы внутренних дел.

Подразделения и службы органов внутренних дел в сфере обеспечения правил торговли и защиты прав потребителей:

- осуществляют охрану общественного порядка в местах стихийной и организованной торговли;
- следят на рынках за режимом свободной торговли доброкачественными товарами;
- пресекают факты противоправного воспрепятствования гражданам реализации собственной продукции со стороны группировок, монополизирующих торговлю;
- осуществляют контроль за поступлениями в местный бюджет сборов за право торговли и сборов с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, а также соответствием фактического товарооборота и поступлением выручки от мелких предприятий торговли;
- проводят проверки хозяйствующих субъектов в сфере потребительского рынка с целью выявления и пресечения фактов: уклонения от регистрации и налогообложения торгующих субъектов; обмана потребителей, в том числе

<sup>5</sup> См.: Там же.

<sup>6</sup> См.: Российская газета. — 2010. — 21 января.

<sup>7</sup> См.: Там же.

<sup>8</sup> См.: Там же.

<sup>9</sup> См.: Ведомости Московской городской Думы. — 1999. — № 1.

путем введения в заблуждение относительно потребительских свойств и качества товаров; незаконной торговли товарами, свободная реализация которых запрещена или ограничена; продажи товаров без документов, в том числе похищенных и контрабандных, без применения контрольно-кассовых машин, с иными нарушениями правил торговли; нарушений государственной дисциплины цен, незаконного предпринимательства в сфере торговли; продажи товаров ненадлежащего качества или с нарушением санитарных норм; выпуска или продажи товаров, не отвечающих требованиям безопасности для жизни и здоровья граждан; незаконного повышения или поддержания цен, совершенного в результате монополистической деятельности путем изъятия товаров из обращения, сдерживания их от реализации; участия в противоправной коммерции лиц, ранее судимых, без определенного места жительства и рода занятий, а также разыскиваемых правоохранительными органами за совершенные преступления.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека также участвует в обеспечении соблюдения правил торговли и защиты прав потребителей.

Как отмечает В.Б. Левицкий, «...особенность гражданско-правового положения конкретного гражданина потребителя заключается в том, что его статус, как гражданина потребителя, непосредственно связан (а зачастую — опосредуется) с правовым статусом иных лиц, тех субъектов права, которые уполномочены законом к совершению определенного рода действий в обеспечении надлежащего осуществления и защиту прав потребителей, и его законных интересов»<sup>10</sup>.

«...Одним из основных субъектов потребительского рынка является потребитель» (при этом автор предлагает рассматривать данную категорию не только с позиции Закона РФ «О защите прав потребителей»<sup>11</sup>).

Необходимо отметить, что большинство покупателей — это потребители: физические и юридические

лица, приобретающие товары не для бизнеса, а для удовлетворения своих потребностей (бытовых или производственных). Меньшую по количеству часть покупателей составляют индивидуальные предприниматели и юридические лица различных форм собственности, приобретающие потребительские товары в предпринимательских целях (для оптовой или розничной продажи, оказания услуг, выполнения работ), которые в правовом смысле потребителями не являются<sup>12</sup>.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что потребитель занимает центральное место в структуре потребительского рынка. Потребитель имеет правовой статус, который определяется нормами как гражданского, так и административного права. Соответствующие нормы между собой логически взаимосвязаны, однако, несмотря на это, нормы административного права преимущественно определяют охранительные отношения в механизме защиты прав потребителей.

«...Административно-правовая защита прав потребителей представляет собой систему административно-правовых средств, направленных на недопущение, пресечение и предотвращение нарушений прав потребителей. Данная система включает три элемента: меры, направленные на создание условий, исключающих возможность нарушения прав потребителей, меры, направленные на предотвращение угрозы нарушения прав потребителей, меры административной ответственности, применяемые за нарушение прав потребителей»<sup>13</sup>.

Что касается понятия потребительского рынка, то в научной литературе данная дефиниция определяется далеко не однозначно.

Следует отметить, что термин «потребительский рынок» нормативно был определен сравнительно недавно. Появление этого термина обусловлено расширением сферы гражданско-правовых отношений в сфере товарооборота, который значительно изменился в связи с приходом в него, помимо государственных, кооперативных собственников, огромного числа частных собственников в лице производителей и продавцов и рыночных отношений<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> См.: Левицкий В.Б. Правовое положение граждан-потребителей по действующему российскому законодательству (проблемы совершенствования): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001. — С. 14.

<sup>11</sup> См.: Резина Н.А. Государственный контроль и надзор в сфере потребительского рынка: Дис... канд. юрид. наук. — Омск, 2003. — С. 17.

<sup>12</sup> См.: Фомов С.В. Фомов С.В. Криминологическая характеристика и профилактика мошенничества в сфере оборота товарно-материальной ценностей: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2000. — С. 21.

<sup>13</sup> Шматко А.В. Административно-правовой механизм защиты прав потребителей: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов-н/Д, 2008. — С. 10.

<sup>14</sup> См.: Зубач А.В., Кокорев А.Н., Русаков Р.А. Основные направления деятельности милиции. — М., 2005. — С. 188.

«...Потребительский рынок — это система политических, социально-экономических, правовых, технических, организационных, психологических и иных отношений, возникающих между субъектами потребительского рынка по поводу соблюдения установленных требований к товарам (работам, услугам), а также в ходе правового режима деятельности продавцов в связи с реализацией товаров, выполнением работ и оказанием услуг»<sup>15</sup>.

Потребительский рынок — это общественные отношения, урегулированные нормами права, возникающие между государством, изготовителем, исполнителем, продавцом и потребителем в процессе изготовления, исполнения, реализации, эксплуатации, утилизации товаров, работ и услуг<sup>16</sup>.

С.И. Гирько определяет товарные рынки как систему отношений между производителями, потребителями, посредниками, другими организациями, целью, которой является обеспечение обращения товаров конечного потребления и производственно-технического назначения<sup>17</sup>.

Кроме того, А.В. Зубач, А.Н. Кокорев, Р.А. Русакова пишут о том, что потребительский рынок — представляет собой взаимодействие продавцов и покупателей в ходе реализации товара в установленной законодательством форме, в специально отведенных местах и с соблюдением установленных требований к товару, процедуре его реализации, месту его реализации и деятельности продавцов в связи с его реализацией<sup>18</sup>.

Н.Н. Таскаев, анализируя указанную проблему, определяет потребительский рынок как «область деятельности, связанной с реализацией товаров (услуг), заказом, исполнением, приобретением и использованием работ (услуг), приобретаемых потребителем исключительно для бытовых (личных) нужд, не связанных с извлечением прибыли»<sup>19</sup>.

В.Н. Ульянова несколько расширенно трактует вопрос о потребительском рынке, полагая, что «... потребительский рынок — это есть совокупность отношений по продаже товара, производству и оказанию услуг, работ и осуществлению связанных с продажей товара, правилами, устанавливаемыми, контролируемые и охраняемые государством, то есть правил торговли и оказания услуг, акцентируя внимание на том, что «к отношениям потребительского рынка следует отнести отношения, возникающие после окончания производственного цикла по поводу реализации произведённой продукции»<sup>20</sup>.

И.Б. Цимбалистов пишет о том, что потребительский рынок — это совокупность социально-экономических отношений между неопределённым кругом потребителей и продавцов, осуществляемых на основе договоров с целью реализации товара, исходя из его потребительских свойств, обеспечиваемых государством с помощью правовой регламентации, контроля и применения мер ответственности<sup>21</sup>.

В.М. Безденежных определяет потребительский рынок как «...социально-экономические отношения, в процессе которых на основе рыночных отношений осуществляется реализация товаров и услуг потребителям»<sup>22</sup>.

С.В. Фомов отмечает, что понятие потребительского рынка включает в себя:

- комплекс оптовых и розничных торговых предприятий;
- хозяйственные операции по купле-продаже потребительских товаров с конечной целью реализации их конкретному потребителю (физическому или юридическому лицу);
- массовое участие покупателей на потребительском рынке<sup>23</sup>.

М.Н. Бурак подчеркивает, что «...потребительский рынок — это общественно-правовые отноше-

<sup>15</sup> См.: Царева Г.Б. Административно-правовая деятельность милиции общественной безопасности по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003. — С. 208.

<sup>16</sup> См.: Резина Н.А. Государственный контроль и надзор в сфере потребительского рынка: Дис. ... канд. юрид. наук. — Омск, 2003. — С. 17.

<sup>17</sup> См.: Гирько С.И. Обеспечение экономической безопасности в сфере потребительского рынка // Юридический консультант. — 2003. — № 3. — С. 13.

<sup>18</sup> См.: Зубач А.В., Кокорев А.Н., Русаков Р.А. Основные направления деятельности милиции. — М., 2005. — С. 188.

<sup>19</sup> Таскаев Н.Н. Организационно-правовые вопросы деятельности милиции общественной безопасности по борьбе

с административными правонарушениями на потребительском рынке: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 1999. — С. 10.

<sup>20</sup> См.: Ульянова В.Н. Проблемы административно-правового регулирования потребительского рынка // Правовая политика и жизнь. — 2001. — № 3. — С. 70.

<sup>21</sup> См.: Цимбалистов И.Б. Указ. раб. — С. 3.

<sup>22</sup> См.: Безденежных В.М. Выявление и пресечение милицией общественной безопасности административных правонарушений в сфере предпринимательской деятельности и потребительского рынка. — М., 1998. — С. 10.

<sup>23</sup> См.: Фомов С.В. Указ. раб. — С. 21.

ния, возникающие между государством, изготовителем (производителем), исполнителем, продавцом, с одной стороны, и потребителем (покупателем), с другой стороны, в процессе изготовления, исполнения, реализации, эксплуатации, утилизации и других стадий прохождения жизненного цикла товаров, работ и оказания услуг, основанных на товарно-денежных механизмах, регулирующих их взаимоотношения на основе законодательного закрепления правил реализации товаров, работ и оказания услуг»<sup>24</sup>.

Г.М. Россинская отмечает, что структура потребительского рынка состоит из двух больших частей — сферы производства и сферы обращения<sup>25</sup>.

Ю.А. Аванесов рынок товаров и услуг представляет в виде сложного социально-экономического образования, которое включает в себя не только рынок потребительских товаров, но и рынок самостоятельных сфер деятельности: общественное питание, услуги (гостиничное дело, туризм, бытовое обслуживание и др.)<sup>26</sup>.

Потребительский рынок представляет цепочку: производитель — продавец — покупатель<sup>27</sup>.

На наш взгляд, потребительский рынок — это особая сфера общественных отношений, которая носит межотраслевой характер, связанная с удовлетворением потребителями своих нужд, обусловленных заказом, приобретением, использованием (работ, услуг), как в личных, бытовых целях, так и в интересах связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

### Библиографический список:

1. Аванесов Ю.А. Экономика предприятий торговли и сферы услуг. — М., 1996.
2. Зуй В.В. Административная ответственность за правонарушения в области торговли: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Харьков, 1988.
3. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. — Киев, 1979.
4. Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификация преступлений. — М., 2001.
5. Куракин А.В., Тюрин В.А., Дроздов А.В., Зубач А.В. Квалификация административных правонарушений. — М., 2001.
6. Катус М.А. Административная ответственность за нарушение законодательства о защите прав потребителей: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002.
7. Лихарев В.В. Квалификация административных правонарушений в сфере охраны общественного порядка: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1988.
8. Рубвальтер Д.А. Формирование рыночной экономики и приватизация торговли. — М., 1992.
9. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. — М., 1970.
10. Савельева В.С. Основы квалификации преступлений. — М., 2006.
11. Шумихин В.Г. Правила квалификации преступлений. — М., 2003.

### References (transliteration):

1. Avanesov Yu.A. Ekonomika predpriyatij trgovli i sfery uslug. — M., 1996.
2. Zuy V.V. Administrativnaya otvetstvennost' za pravonarusheniya v oblasti trgovli: Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — Khar'kov, 1988.
3. Koval' L.V. Administrativno-deliktnoe otnoshenie. — Kiev, 1979.
4. Kudryavtsev V.N. Obshchaya teoriya kvalifikatsiya prestupleniy. — M., 2001.
5. Kurakin A.V., Tyurin V.A., Drozdov A.V., Zubach A.V. Kvalifikatsiya administrativnykh pravonarusheniy. — M., 2001.
6. Katys M.A. Administrativnaya otvetstvennost' za narushenie zakonodatel'stva o zashchite prav potrebiteley: Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2002.

<sup>24</sup> См.: Бурак М.Н. Административные правонарушения в сфере потребительского рынка // Закон и практика. — 2006. — № 1. — С. 58.

<sup>25</sup> См.: Россинская Г.М. Противоречия потребительского рынка и цена. — М., 1991. — С. 32.

<sup>26</sup> См.: Аванесов Ю.А. Экономика предприятий торговли и сферы услуг. — М., 1996. — С. 10.

<sup>27</sup> См.: Рубвальтер Д.А. Формирование рыночной экономики и приватизация торговли. — М., 1992. — С. 32.



7. Likharev V.V. Kvalifikatsiya administrativnykh pravonarusheniy v sfere okhrany obshchestvennogo poryadka: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — М., 1988.
8. Rubval'ter D.A. Formirovanie rynochnoy ekonomki i privatizatsiya torgovli. — М., 1992.
9. Salishcheva N.G. Grazhdanin i administrativnaya yurisdiksiya v SSSR. — М., 1970.
10. Savel'eva V.S. Osnovy kvalifikatsii prestupleniy. — М., 2006.
11. Shumikhin V.G. Pravila kvalifikatsii prestupleniy. — М., 2003.

*Монография вышла в ВИПК МВД РФ.*

*По вопросам приобретения обращаться в редакцию или в ВИПК МВД РФ*

ISBN 978-5-903271-55-9



МВД РОССИИ

Всероссийский институт  
повышения квалификации  
сотрудников МВД России

Научные школы Всероссийского института  
повышения квалификации сотрудников МВД России

Е.В. Горин, М.В. Костенников, А.В. Куракин

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Москва — 2010

В исследовании рассматриваются специфика и актуальные проблемы административно-правового регулирования общественных отношений, возникающих в связи с противодействием коррупции, обеспечением авиационной безопасности, производством по жалобам в деятельности таможенных органов, контрольно-надзорной деятельности в банковской системе, охраной общественного порядка при проведении публичных мероприятий.

В представленном труде обобщен накопленный научный опыт авторов, а также учеников и коллег, касающийся широкого спектра проблем в сфере административно-правового регулирования.

Подготовленная работа рассчитана на широкий круг читателей: ученых, специалистов-практиков, учащихся высших образовательных учреждений, преподавателей, государственных (муниципальных) служащих, а также сотрудников правоохранительных органов.