

НЕОБХОДИМОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СФЕРЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА В РОССИИ

© 2018 г. С. Н. Братановский^{1,*}, В. Ю. Пантелеев^{2,**}

¹Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, Москва

²Уставной суд Свердловской области, Екатеринбург

*E-mail: bratfoot@mail.ru; **E-mail: info@ustavsud.ur.ru

Поступила в редакцию 20.04.2017 г.

В научной статье исследуется проблема необходимости осуществления публично-правового регулирования в сфере потребительского рынка. Высказывается аргументированное суждение о наличии достаточных оснований для реализации механизма публично-правового регулирования отношений в исследуемой сфере. В рамках изучаемой проблемы представлен анализ позиций российских ученых-юристов. Предлагаемое концептуальное суждение авторов состоит в том, что публичное управление в сфере потребительского рынка носит комплексный характер и в условиях общемировых тенденций развития правового регулирования процессов производства и потребления товаров, работ и услуг существенно взаимосвязано с различными политическими, экономическими, социальными и культурными явлениями.

Ключевые слова: потребительский рынок, административное право, общественные отношения, законодательство, регулирование, проблема, практика, социально-экономические ожидания.

DOI: 10.31857/S013207690000792-3

Важнейшую роль в поддержании национальной безопасности играет экономическая безопасность, которая обеспечивает сферы жизнедеятельности общества, включая производство, распределение, обмен и потребление материальных благ, в том числе товаров и услуг. Важнейшими элементами подсистемы экономической безопасности являются финансовая, энергетическая, продовольственная, производственная, технологическая и др. В свою очередь, они взаимосвязаны с экологической безопасностью ввиду влияния экологической загрязненности, радиационных и техногенных условий, ухудшения плодородия почвы, несоблюдения экологических и санитарно-эпидемиологических требований при осуществлении производственной деятельности на качество и безопасность продуктов питания и других товаров, работ и услуг. Ключевую роль в обеспечении экономической

безопасности страны играют общественные, социальные факторы, являющиеся неотъемлемой частью экономических отношений, затрагивающих интересы каждого гражданина-потребителя¹.

В то же время необходимо отметить, что проблема определения экономической безопасности с позиций права является достаточно сложной, и до недавнего времени эта категория преимущественно рассматривалась в рамках экономической науки. Следует согласиться с выводом о том, что экономическая безопасность с юридической точки зрения включает в себя две составляющие: во-первых, это такое состояние подлежащих правовому регулирова-

¹ См.: Братановская М.С., Галицкая Н.В. Юридическая характеристика целей, задач и способов государственного управления обеспечением безопасности в России // Гражданин и право. 2013. № 7. С. 15–22.

нию общественных отношений, при которых поведение субъектов права в сфере производства, обмена, распределения и потребления материальных и духовных благ соответствует установленным правовым предписаниям; во-вторых, это такое состояние законодательства, регулирующего сферу экономических отношений, при котором оно соответствует требованиям экономической безопасности². Очевидно, что основу государственной политики по обеспечению экономической безопасности должна составить прежде всего сбалансированная и непротиворечивая нормативно-правовая база, основанная на комплексном подходе к обеспечению безопасности. От ее выработки, принятия, а в дальнейшем и применения зависят не только легитимность различных форм и методов обеспечения экономической безопасности, но и в конечном итоге национальная безопасность. Вместе с тем до настоящего времени отсутствует нормативное закрепление данной категории, хотя попытки в этой области неоднократно предпринимались³. Так, И.Б. Григорьев на основе анализа основных концепций, сложившихся в науке конституционного и административного права, констатирует наличие нескольких взаимодополняющих подходов к определению экономической безопасности. Согласно первому подходу экономическая безопасность рассматривается как защита национальных, экономических и социальных интересов государства, т.е. через призму государственных интересов⁴. В соответствии со вторым подходом экономическая безопасность понимается как состояние защищенности общественных отношений в сфере производства, обмена, распределения и потребления материальных и духовных благ, т.е. через социально-экономические потребности общества и лично-

сти⁵. И третий подход предполагает понимание экономической безопасности как защищенность социально-экономических интересов и экономическое развитие соответствующего хозяйствующего субъекта⁶. Таким образом, в данных подходах мы видим отражение различных уровней обеспечения экономической безопасности, но не целостное явление.

Анализируя данные подходы, считаем, что наиболее комплексное определение, в полной мере отвечающее целям нашего исследования, сформулировал И.А. Аксенов: “Экономическая безопасность — это урегулированное правовыми нормами состояние защищенности общественных отношений в сфере производства, обмена, распределения и потребления материальных и духовных благ от внутренних и внешних угроз, которое характеризуется определенными качественными критериями и параметрами (пороговыми значениями), приводимое и поддерживаемое в таком состоянии всей совокупностью государственно-правовых средств и надежно обеспечивающее существование и прогрессивное развитие личности, общества и государства”⁷. Данное определение четко указывает на ключевое место производства и потребления материальных и духовных благ в системе экономической безопасности, а также на комплексный публично-правовой характер ее обеспечения. Таким образом, “экономическая безопасность” как категория является достаточно сложным комплексным понятием. При этом очевидна системная взаимосвязь экономической безопасности со сферой потребительского рынка, общественной и государственной безопасностью.

На наш взгляд, анализ развития социально-экономической ситуации в нашей стране свидетельствует, что необходимы комплексные меры (на что неоднократно указывалось

² См. подробнее: *Гладких Р.Б.* Обеспечение безопасности предпринимательской деятельности в системе мер, обеспечивающих экономическую безопасность государства // *Юридический мир.* 2006. № 10.

³ В подтверждение данной позиции более подробно см.: *Павлов Д.Б.* О правовом обеспечении экономической безопасности // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2006. № 4; *Братановский С.Н.* Роль и пределы государственного регулирования организации и деятельности потребительской кооперации в условиях перехода к рыночным отношениям // *Государство и право.* 2001. № 8. С. 37.

⁴ См., напр.: *Экономическая безопасность: производство, финансы, банки* / под ред. В.К. Сенчагова. М., 1998. С. 23.

⁵ См., напр.: *Майорова Е.Н.* Конституционные основы экономической безопасности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 9.

⁶ Подробнее см.: *Григорьев И.Б.* Категория “экономическая безопасность” в экономической науке и конституционно-правовой доктрине // *Право и государство: теория и практика.* 2011. № 10. С. 28–34.

⁷ См.: *Аксенов И.А.* Конституционно-правовые аспекты экономической безопасности Российской Федерации и роль органов внутренних дел в ее обеспечении: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 8.

ранее)⁸, которые позволили бы не только выявлять и нейтрализовывать угрозы экономической безопасности, но и создавали бы условия для эффективного и динамичного развития российской экономики в условиях глобализации мирового хозяйства в сфере потребительского рынка. В этих целях была разработана Стратегия экономической безопасности Российской Федерации⁹. В соответствии с ней объектами экономической безопасности являлись в совокупности личность, общество, государство и основные элементы экономической системы, включая систему институциональных отношений при государственном регулировании экономической деятельности. Следовательно, обеспечивая экономическую безопасность, государство обеспечивало защиту жизненно важных интересов перечисленных объектов.

Учитывая современный уровень вызовов и угроз национальным интересам, актуальность и значимость нормативного закрепления категории “экономическая безопасность” является крайне высокой, поэтому, на наш взгляд, необходимы скорейшая разработка и принятие федерального закона “Об основах экономической безопасности в Российской Федерации” с обязательным закреплением приоритетности ее публично-правового регулирования. Такой законодательный акт должен устанавливать систему, компетенцию и ответственность уполномоченных органов власти, цели, задачи, принципы, основные направления их функционирования как элементов обеспечения экономической безопасности. Кроме того, необходимо приведение всего законодательства в сфере экономической безопасности в соответствие с решаемыми в этой

области задачами, и это в полной мере касается сферы потребительского рынка.

Состояние экономики страны в первую очередь определяет состояние финансов. Следовательно, важным критерием экономической безопасности является ее подсистема – финансовая безопасность, которая включает устойчивость банковской системы и национальной валюты, защищенность интересов вкладчиков, развитую систему страхования и рынка ценных бумаг. Безопасность потребителей финансовых услуг является существенной подсистемой обеспечения безопасности в сфере потребительского рынка, финансовые продукты и услуги являются значимой и обширной ее частью. Показательно, что регулирование отношений по обеспечению финансовой безопасности носит финансово-правовой, т.е. публичный, характер, а к нормативно-правовым актам, их регулирующим, относятся не только Закон РФ “О защите прав потребителей”, но и Налоговый, Бюджетный, Уголовный кодексы, Кодекс РФ об административных правонарушениях, федеральные законы “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”, “О валютном регулировании и валютном контроле” и некоторые другие.

На наш взгляд, еще одной подсистемой экономической безопасности в сфере потребительского рынка является промышленная безопасность. Так, Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ “О промышленной безопасности опасных производственных объектов” определяет правовые основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов, к которым в полной мере относятся производство и потребление товаров, работ и услуг. В ст. 3 Закона определены требования промышленной безопасности, такие как условия, запреты, ограничения и другие обязательные требования, содержащиеся в административных правовых актах Российской Федерации, в том числе требования пожарной безопасности, безопасности населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, санитарно-эпидемиологической безопасности населения, экологической безопасности и норм технического регулирования. В ст. 4 данного Закона определено правовое регулирование в области промышленной безопасности, а в ст. 5 – федеральные органы исполнительной власти, его осуществляю-

⁸ См., напр.: *Братановский С.Н.* Государственное управление: понятие, социальная сущность // Вестник Евразийской академии административных наук. 2011. № 3. С. 6–14, *Братановский С.Н., Галицкая Н.В.* Административно-правовые критерии классификации видов безопасности в Российской Федерации // Правовая культура. 2014. № 3 (18). С. 38–45. *Братановский С.Н.* Административное право России: учеб. пособие для студентов средних специальных учебных заведений. М., 2003. С. 126.

⁹ См.: Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 “О государственной Стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положений)” // СЗ РФ. 1996. № 18, ст. 2117 (Утратил силу). Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 утверждена Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (см.: Информационно-правовой портал “Гарант.ру”).

щие, причем, как следует из анализа данных норм, они носят исключительно административно-правовой характер¹⁰.

В настоящее время нормы и правила промышленной безопасности содержатся в многочисленных подзаконных нормативных правовых актах и нормативных документах. Необходимо отметить, что существующая разрозненность нормативно-правовой базы, отсутствие утвержденных в установленном порядке федеральных норм и правил в области промышленной безопасности создают существенные трудности в правоприменительной практике и организации должного контроля. Как указывает Ю.А. Тихомиров, такая ситуация не способствует устойчивой и последовательной регуляции данных правоотношений, снижает ее качество, ставит правоприменителя в затруднительное положение и не позволяет достичь конечного результата — эффективного и полного обеспечения промышленной безопасности¹¹, что, на наш взгляд, в полной мере относится и к сфере потребительского рынка.

Важное значение в вопросе правового регулирования обеспечения безопасности в сфере потребительского рынка имеет Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ “О техническом регулировании”, регулирующий отношения, возникающие при разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг. Анализ норм, содержащихся в данном правовом акте, свидетельствует об их направленности прежде всего на повышение требований безопасности потребителей, производства и оборота товаров, оказания работ и услуг. В ст. 2 этого Федерального закона определяется безопасность продукции и связанных с ней процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации как состояние,

при котором отсутствует недопустимый риск, обусловленный причинением вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений. При этом под рисками (угрозами безопасности) понимается вероятность причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц и других указанных выше объектов регулирования. Положения данного Закона еще раз подтверждают нашу позицию о едином комплексном регулировании общественных отношений по обеспечению безопасности в сфере потребительского рынка, и в первую очередь обеспечения безопасности жизни и здоровья потребителей, безопасности и качества товаров работ и услуг.

Кроме того, в той же статье Закона с аналогичных позиций обеспечения безопасности в сфере потребительского рынка определяется и стандартизация товаров, работ и услуг как деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг, цель которой в соответствии со ст. 11 Закона — обеспечение надлежащего уровня безопасности жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного и муниципального имущества, уровня экологической безопасности, обеспечение качества продукции (работ, услуг). С позиций обеспечения безопасности установлена также и их сертификация, которая направлена на удостоверение соответствия продукции, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, работ, услуг или иных объектов техническим регламентам, стандартам и правилам, а также содействия потребителям, в том числе в компетентном выборе продукции, работ, услуг.

Причем, как видим, законодатель в числе объектов обеспечения безопасности выделяет потребителя как физическое лицо, независимо от гражданства (включая лиц без гражданства, с двойным гражданством и иностранных граждан), а также продукцию и производственные процессы, хранение, утилизацию, чем подчеркивает единый комплексный характер обеспечения безопасности потребите-

¹⁰ См.: Братановский С.Н., Лапин С.Ю. Право на доступ к информации как элемент конституционного права на информацию // Гражданин и право. 2012. № 8. С. 20–35.

¹¹ См. подробнее: Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010. С. 29, 30.

ля, безопасности и качества товаров, работ и услуг и взаимосвязанных с этим экономической, производственной, технологической, продовольственной и иных видов безопасности в сфере потребительского рынка.

В подтверждение наших выводов А.Ф. Ноздрачев, рассматривая техническое регулирование как самостоятельную сферу административного законодательства, отмечает, что Федеральный закон “О техническом регулировании” устанавливает основу системы законодательства, закрепляющего требования безопасности в отношении различных видов продукции, и является базой новой формирующейся системы законодательства о техническом регулировании. Он подчеркивает, что обеспечение безопасности и качества продукции, работ и услуг является эффективным средством решения социальных задач и важнейшим приоритетом мирового экономического развития. Исследуя вопросы безопасности, он утверждает, что, “если в странах с развитой экономикой уже сложилась эффективная система технического законодательства, предметом которого являются критерии безопасности и качества продукции, российское законодательство находится лишь в начальной стадии формирования”¹². Анализируя различные аспекты данного Закона, связанные с безопасностью продукции, он выявляет его противоречие нормам международного права, которые содержат не добровольные, а обязательные требования безопасности продукции, работ и услуг, гарантий безопасности потребителей. Им подчеркивается необходимость обеспечения безопасности при проектировании и ряд других важных процессов обеспечения безопасности при производстве товаров, работ и услуг. Говоря о добровольности и обязательности сертификации некоторых объектов потребительского рынка, А.Ф. Ноздрачев указывает на аналогичность позиции Л.К. Терещенко, Ю.А. Тихомирова и Т.Я. Хабриевой¹³, которые относят данные общественные отношения к административно-правовым, отмечая их властный характер, а также важность в современных условиях

усиления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов¹⁴.

В целом комплексный анализ современной нормативно-правовой базы обеспечения безопасности в данной сфере свидетельствует о том, что оно не создает достаточных нормативных условий для обеспечения как экономической безопасности, так и других ее видов. Таким образом, видим, что повышение эффективности правового регулирования в сфере производства и торговли товарами, выполнения работ и оказания услуг (т.е. в сфере потребительского рынка) невозможно без включения в это регулирование и комплексного, взаимосвязанного обеспечения экономической, производственной, технологической, экологической и некоторых других видов безопасности. Причем именно производственная (технологическая) безопасность должна объединять в единое целое и вопросы проектирования товаров, работ и оказания услуг как общего процесса обеспечения безопасности, жизни и здоровья потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг, что мы неоднократно отмечали¹⁵.

Рассматривая производственную и технологическую безопасность как подсистему экономической безопасности в сфере потребительского рынка, многие ученые подчеркивают важность обеспечения экономической безопасности реального сектора экономики России, который основан именно на фактическом производстве материальных и духовных благ, удовлетворении многообразных потребностей населения и обеспечении безопасности его жизни и здоровья.

Анализируя процессы становления и развития системы административного правового регулирования, Ю.А. Тихомиров на основе исследования трудов российских ученых (М.М. Сперанский, К.А. Неволин, Н.М. Коркунов, Л.И. Петражицкий, Б.Н. Чичерин, Г.Ф. Шершеневич, И.А. Ильин, С.С. Алексеев, В.С. Нерсисянц и др.), а также зарубежных исследователей (Д. Миль, Р. фон Иеринг,

¹² Ноздрачев А.Ф. Федеральный закон “О техническом регулировании”: от уточнения сферы действия – к эффективной реализации // Законодательство и экономика. 2008. № 8. С. 7.

¹³ См.: Терещенко Л.К., Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я. Концепция правового обеспечения технического регулирования // Журнал рос. права. 2006. № 9. С. 3 и далее.

¹⁴ См.: Ноздрачев А.Ф. Указ. соч.

¹⁵ См., напр.: Пантелеев В.Ю. Потребительский рынок в Российской Федерации. Екатеринбург, 2014. С. 114–129; Братановский С.Н. Конституционное право России. Учеб. для студентов, обучающихся по направлению и специальности “Юриспруденция”. Сер. «Высшее образование». 2-е изд. М., 2011. С. 167.

Д. Гэлбрейт, Д. Ллойд и др.), опыта правового регулирования ряда стран западной Европы обосновывает необходимость совершенствования сложившегося государственного управления в социально-экономической сфере, включая и сферу производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ “технологической”, “социальной безопасности”, и “обслуживания потребителей”. Он отмечает роль административного права в области обеспечения безопасности, в том числе производственной и технологической¹⁶.

На наш взгляд, действительно, в условиях усиления политической нестабильности (войны, государственные перевороты, политические кризисы), резкого роста опасности техногенных и экологических катастроф, эпидемий и эпизоотий, экономических кризисов резко возросла необходимость управления безопасностью именно в сфере потребительского рынка. И только комплексное регулирование позволит обеспечить безопасность населения страны при осуществлении разнообразного материального и духовного потребления, безопасность и качество товаров, работ и услуг. Должны быть сформированы комплексные целевые программы обеспечения безопасности на основе объединения публичных и частноправовых средств¹⁷. В этом аспекте Ю.А. Тихомиров подчеркивает важность совершенствования публично-правового регулирования в глобальном и постиндустриальном современном мире с учетом различных концепций, особо отмечая, что в современных условиях возникает необходимость улучшения степени управляемости государства, в том числе “современное рассмотрение требований технической и эксплуатационной безопасности”, а также других видов безопасности в виде технических регламентов¹⁸.

Поэтому с тех же позиций следует рассмотреть и повышение эффективности обеспечения продовольственной безопасности как одного из важнейших элементов безопасности в сфере потребительского рынка. Это в первую очередь связано с тем, что в настоящее время в мире активно развиваются глобальные геополитические

процессы, направленные на передел естественных ресурсов, рынков производства и сбыта товаров, работ, услуг и особенно продовольствия, в который вовлечены все страны, в том числе и Россия. Обусловлено указанное обстоятельство увеличением населения Земли ежегодно на 70 млн человек, ограниченностью запасов водных, биологических ресурсов и возможностей производства безопасных и качественных продовольственных и иных жизненно важных товаров, работ и услуг, что приводит к постоянному росту цен на них. Данные процессы отмечают большинство ученых, занимающихся проблемами продовольственной безопасности¹⁹. Например, И.Г. Ушачев, анализируя факторы, влияющие на продовольственную безопасность, показывает тревожную тенденцию роста цен на продовольствие, которые только с 2005 по 2008 г. увеличились в два раза²⁰. Не случайно руководство нашей страны перманентно уделяет большое внимание правовой регламентации этого направления деятельности государства. Так, принята Доктрина продовольственной безопасности²¹, подготовлен проект № 99013560-2 Федерального закона “О продовольственной безопасности Российской Федерации”²² и ряд других нормативных правовых актов.

Ранее в своих работах²³ мы уже отмечали опасную тенденцию недооценки важности комплексного обеспечения безопасности в государствах Северной Африки, Ближнего Востока и

¹⁹ См., напр.: *Назаренко В.И.* Продовольственная безопасность государства // *Аграрный вестник Урала*. 2007. № 2. С. 13–19; *Кузин В.Н.* Продовольственная безопасность как научная категория и практическая проблема // *Вестник Поволжской акад. гос. службы*. 2010. № 1. С. 163–170; *Ушачев И.Г.* О концепции продовольственной безопасности России // *Достижения науки и техники АПК*. 2008. № 7. С. 32–36.

²⁰ См.: *Ушачев И.Г.* Указ. соч. С. 32.

²¹ См.: Указ Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 “Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации” // *СЗ РФ*. 2010. № 5, ст. 502.

²² См.: Проект № 99013560-2

²³ См.: *Пантелеев В.Ю.* Проблемы государственной и общественной защиты потребителей / отв. ред. С.В. Ковдан. Екатеринбург, 2007; *Его же.* О правовом регулировании сферы потребительского рынка // *Росс. юридический журнал*. 2010. № 1. С. 61–63; *Братановский С.Н., Галицкая Н.В.* Административно-правовые критерии классификации видов безопасности в Российской Федерации // *Правовая культура*. 2014. № 3 (18). С. 38–45; *Братановский С.Н., Братановская М.С.* Государственное управление: сущностные признаки и элементы: сб. материалов VII Междунар. науч.-практ. форума “Инновационное развитие российской экономики”, Москва, 17-24 ноября 2014 г. М., 2014. С. 12, 13.

¹⁶ См.: *Тихомиров Ю.А.* Указ. соч. С. 9–50.

¹⁷ Подробнее об этом см.: *Пантелеев В.Ю.* Вопросы обеспечения качества и безопасности товаров, работ, услуг и защиты потребителей (проблемы уголовной и административной ответственности) // *Росс. юридический журнал*. 2012. № 5 (86). С. 161–169.

¹⁸ См.: *Тихомиров Ю.А.* Указ. соч. С. 26.

Восточной Европы, ряда других регионов, где недовольство определенных групп населения обеспечением товарами первой необходимости, уровнем оказания социальных и других услуг привело к массовым беспорядкам, погромам, нападениям на государственные и общественные учреждения, разрушению объектов экономики и смене правительств. Примеры таких событий имеются и в истории России: “соляные”, “медные” и иные бунты; Февральская революция 1917 г., когда митинги и массовые беспорядки были вызваны недовольством рабочих снабжением хлебом в Санкт-Петербурге. Поэтому, на наш взгляд, необходимо рассматривать вопросы продовольственной безопасности комплексно, во взаимосвязи с другими видами национальной безопасности: экономической, общественной, экологической и др.

Как мы уже отметили, экономическая безопасность выступает родовым понятием по отношению к продовольственной безопасности. Обращаясь к вопросу продовольственной безопасности, на наш взгляд, следует учитывать программные положения Доктрины продовольственной безопасности, в которой продовольственная безопасность провозглашена одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны, стабильности общества, повышения качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения. В п. 2 Доктрины дается определение продовольственной безопасности как состояния экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость России, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни, а гарантией ее достижения представляются стабильность внутреннего производства, а также наличие резервов и запасов (и мы видим в данном определении взаимосвязь различных видов безопасности в сфере потребительского рынка). В то же время рассмотрение способов решения проблем продовольственной безопасности в узком понимании лишь в форме поддержания продовольственного самообеспечения страны и наличия резервов²⁴,

на наш взгляд, не соответствует современным условиям комплексного обеспечения продовольственной безопасности.

Поэтому считаем, что в проект федерального закона “О продовольственной безопасности Российской Федерации” следует добавить механизм прогнозирования и мониторинга состояния продовольственной безопасности, развития отечественного производства жизненно важных товаров и услуг, включая продовольствие, средства обеспечения и поддержания физической и экономической доступности для каждого гражданина страны безопасных пищевых продуктов в объемах и ассортименте, которые соответствуют установленным рациональным нормам потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни, а также урегулирования вопросов повышения эффективности государственного контроля за их обеспечением, и в первую очередь “особо слабых” потребителей.

Для выполнения задач, поставленных Доктриной, следует разработать и осуществить комплекс мероприятий по обеспечению продовольственной и экономической безопасности и качества товаров, работ, услуг для удовлетворения потребностей различных категорий граждан. Надо также предусмотреть разработку предложений по формированию системы мониторинга состояния продовольственной безопасности на федеральном и региональном уровнях, совершенствование механизмов таможенно-тарифного регулирования и фитосанитарного, ветеринарного и санитарно-карантинного контроля импорта основных видов продукции, товаров, услуг и ряд других мер. Безусловно, прежде всего это касается повышения эффективности правового регулирования сферы потребительского рынка²⁵.

В этой взаимосвязи современное российское законодательство, расширяя административно-правовое регулирование общественных отношений в сфере обеспечения различных видов безопасности, в Федеральном законе от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ “О качестве и без-

Уральск. гос. экон. ун-та. 2002. № 5. С. 169–174; Тяпкина М.Ф., Антипова Н.А. Продовольственная безопасность региона – составная часть национальной безопасности // Вестник Иркутск. гос. с.-х. акад. 2010. № 39. С. 88–100.

²⁴ См.: Ушаев И.Г. Указ. соч.; Азин Д.Л. Продовольственная безопасность Уральского региона // Известия

²⁵ См. подробнее: Пантелеев В.Ю. Совершенствование механизма правового регулирования. М., 2015. С. 54.

опасности пищевых продуктов” (далее – ФЗ № 29-ФЗ) дает определение безопасности пищевых продуктов как состояния обоснованной уверенности в том, что пищевые продукты при обычных условиях их использования не являются вредными и не представляют опасности для здоровья нынешнего и будущих поколений, а также определение качества пищевых продуктов как совокупности характеристик пищевых продуктов, способных удовлетворять потребности человека в пище при обычных условиях их использования. В соответствии с нашей концепцией необходимости обеспечения надежной защиты “особо слабой” категории потребителей (дети, граждане пожилого возраста, с низким уровнем дохода, инвалиды и др.) в ст. 1 упомянутого Закона дается определение продуктов детского питания (предназначенные для питания детей в возрасте до 14 лет и отвечающие физиологическим потребностям детского организма пищевые продукты) и продуктов диетического питания (предназначенные для лечебного и профилактического питания пищевые продукты).

Аргументируя нашу позицию о необходимости комплексного обеспечения продовольственной, производственной, технологической, экологической и иных видов безопасности, возникающих в сфере потребительского рынка, мы можем указать, что в ст. 2 и 5 Федерального закона № 29-ФЗ отмечается единое правовое регулирование в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, в том числе информирования о качестве и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий, оказания услуг и т.д. Кроме того, в ст. 16 Закона содержатся требования к обеспечению качества и безопасности новых пищевых продуктов, материалов и изделий при их разработке и постановке на производство, что еще раз позволяет нам убедиться в необходимости включения в общественные отношения в сфере потребительского рынка вопросов безопасности и качества товаров, работ и услуг не только при их производстве и обороте, но и при проектировании. В этом нормативно-правовом акте определяется также оборот пищевых продуктов, материалов и изделий как купля-продажа и иные способы передачи пищевых продуктов, материалов и изделий (реализация), их хранение и перевозка, что еще раз подчеркивает важность включения общественных отноше-

ний по обеспечению продовольственной и иных видов безопасности в сферу потребительского рынка. Для обеспечения возможности применения норм административно-правовой ответственности за различные виды правонарушений, связанных со сферой потребительского рынка, важным является определение категории “фальсифицированные пищевые продукты, материалы и изделия” как пищевые продукты, материалы и изделия, умышленно измененные (поддельные) и (или) имеющие скрытые свойства и качество, информация о которых является заведомо неполной или недостоверной. Установление в ст. 22 Федерального закона № 29-ФЗ требования к организации и проведению производственного контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов, материалов и изделий при их проектировании и производстве является, безусловно, позитивным фактором комплексного обеспечения различных видов безопасности, в том числе производственной, технологической, экологической и некоторых других, в сфере потребительского рынка (что мы подробно анализировали на примере опыта обеспечения качества и безопасности, в том числе создания системы контроля за производственными и технологическими процессами и наличия строгой административно-правовой ответственности должностных лиц за их нарушение в советский период).

Таким образом, в рамках общественных отношений по обеспечению безопасности в сфере потребительского рынка тесно переплетены как личная, так и общественная, и государственная безопасность. Следовательно, ее можно охарактеризовать как сложное комплексное явление, включающее в себя безопасность товара (работы, услуги) для жизни, здоровья, имущества потребителя и окружающей среды, хранения, транспортировки и утилизации, а также безопасность процесса выполнения работы (оказания услуги), продовольственную безопасность, информационную безопасность, технологическую (производственную) безопасность и т.п. В рамках публично-правового регулирования отношений по обеспечению безопасности в сфере потребительского рынка неразрывно сочетаются как личная безопасность (жизнь и здоровье граждан) и общественная безопасность (установленный порядок производства и потребления материальных и духовных благ),

так и безопасность государственная (стабильность власти и незыблемость строя). Системными элементами безопасности в сфере потребительского рынка являются общественная, экономическая, продовольственная, производственная, экологическая и некоторые другие виды безопасности.

Подводя некоторые итоги, следует отметить, что на современном этапе проведения социально-экономических реформ необходимо повышение эффективности публично-правового регулирования общественных отношений, возникающих при производстве и торговле товарами, выполнении работ и оказании услуг, обеспечении их безопасности, путем установления административно-правовой ответственности руководителей и собственников предприятий, внедрения системы комплексного публичного государственного контроля в этой сфере, создания необходимых правовых и организационных условий для его осуществления.

С учетом такого опыта правового регулирования считаем необходимым с целью обеспечения безопасности жизни и здоровья потребителя, безопасности и качества товаров, работ и услуг, экономической и производственной безопасности создание системы предупреждения массовых заболеваний и отравлений, в том числе “особо слабых” потребителей (детей, инвалидов и др.), предусмотреть в законодательстве, в первую очередь в КоАП РФ, ответственность собственников и руководителей предприятий, а также иных виновных должностных лиц за выпуск опасной продукции, проведение опасных работ, оказание опасных услуг.

Недостатки законодательного закрепления правового регулирования вопросов защиты жизни, здоровья и безопасности потребителей, безопасности и качества товаров, работ и услуг в Законе РФ “О защите прав потребителей” привели к отсутствию реальных меха-

низмов обеспечения безопасности в сфере потребительского рынка с учетом того, что результативность публично-правового регулирования общественных отношений, на наш взгляд, определяется состоянием современных научных исследований качества законодательства и эффективности его правоприменения.

В качестве итога следует отметить, что составной частью публично-правового регулирования в сфере потребительского рынка являются отношения по обеспечению безопасности в процессе материального и духовного потребления населения. Отношения, связанные с потреблением товаров и услуг, имеют огромное общественное значение, поэтому безопасность в сфере потребительского рынка следует интерпретировать, с одной стороны, как элемент национальной безопасности государства, с другой — как некий конституционный принцип, который распространяется на сферу потребительских отношений. Данный принцип задает важный аспект защиты прав потребителей на потребительском рынке, причем в качестве объекта его защиты выступают не только права и законные интересы потребителей, но также иные аспекты потребительских отношений. В связи с этим необходимо комплексное административно-правовое регулирование таких отношений. Очевидны приоритетность роли публичных институтов в обеспечении безопасности потребительского рынка, а также последовательное усиление роли государства как гаранта безопасности граждан в процессе производства и торговли товарами, оказания услуг и выполнения работ. Считаем, что необходимо на конституционном уровне закрепить обеспечение безопасности в качестве обязанности государства, определить содержание и основные требования к такой деятельности, установив, что сфера потребительского рынка может развиваться только в условиях стабильности и безопасности.

THE NEED AND FEATURES OF PUBLIC LAW REGULATION OF ECONOMIC SAFETY IN SPHERE OF THE CONSUMER MARKET IN RUSSIA

© 2018 S. N. Bratanovsky^{1,*}, V. Yu. Panteleev^{2,**}

¹ *Plekhanov Russian University of Economics, Moscow*

² *Authorized Court of Sverdlovsk region, Yekaterinburg*

* *E-mail: bratfoot@mail.ru; ** E-mail: info@ustavsud.ur.ru*

Received 20.04.2017

In the scientific article the problem of need of implementation of public regulation in the sphere of the consumer market is investigated. The reasoned judgment of existence of the sufficient bases for realization of the mechanism of public legal regulation of the relations in the explored sphere expresses. Within the studied problem the analysis of positions of the Russian scientists-lawyers is submitted. The offered conceptual judgment of authors consists that public management in the sphere of the consumer market have complex character and in the conditions of universal tendencies of development of legal regulation of processes of production and consumption of goods, works and services are significantly interconnected with various political, economic, social and cultural events.

Key words: consumer market, administrative right, public relations. legislation, regulation, problem, practice, social and economic expectations.