

---

# ВЧЕРА И СЕГОДНЯ

## СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В РОССИИ: К 30-ЛЕТИЮ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ОРГАНОВ РФ. (Обзор)



### Осипова Елена Владимировна

Научный сотрудник ИПРАН РАН, начальник научно-методического отдела ФАС России

***Аннотация.** Защита прав потребителей стала неотъемлемой частью жизни населения России. В статье представлена краткая история возникновения потребительского движения и потребительского права, а также становления национальной системы защиты прав потребителей в РФ в конце 90-х годов прошлого столетия, описаны ее основные элементы.*

***Ключевые слова:** защита прав потребителей; антимонопольный орган; потребительское право; национальная система защиты прав потребителей.*

**Для цитирования:** Осипова Е.В. Система защиты прав потребителей в России : к 30-летию антимонопольных органов РФ. (Обзор) // Социальные новации и социальные науки. – 2020. – № 2. – С. 127–139.

URL: <https://sns-journal.ru/ru/archive/2-2020/>

DOI:10.31249/snsn/2020.02.07

## **Введение**

В 2020 г. исполняется 30 лет российскому антимонопольному органу. Его деятельность неразрывно связана со становлением и развитием в России системы защиты прав потребителей.

История борьбы потребителей за защиту своих прав и интересов насчитывает не одно десятилетие. Родиной движения в защиту прав потребителя являются США. Созданная в 1891 г. в Нью-Йорке Независимая лига потребителей стала прообразом современных организаций, выступающих в защиту прав потребителей. В годы Великой депрессии потребительское движение в США значительно усилилось.

После Второй мировой войны потребительское движение широко распространилось в странах Западной Европы и в Японии. Экономический рост, восстановление массового потребления повлекли за собой осознание проблем, связанных с потреблением. Выпуск на рынок все более многочисленных товаров, иногда недостаточно этикетированных и подчас небезопасных, недостоверная реклама, давление монополий, размытость ответственности в случае инцидентов требовали появления новых структур и адаптации регулирования [Le Tavernier, 1998, p. 13].

### **Формирование структур по защите прав потребителей и потребительского права**

В 1954 г. был основан Нидерландский союз потребителей, ставший первой организацией потребителей на Европейском континенте. В 1960 г. небольшой группой национальных потребительских организаций была образована Международная организация союзов потребителей (International Organization of Consumers Unions), обеспечивающая международное сотрудничество и координацию организаций потребителей разных стран. В год основания она объединяла 21 национальную потребительскую организацию из 18 стран мира. Сегодня Consumers International – Всемирная организация потребителей – насчитывает 240 организаций-членов из 120 стран<sup>1</sup>.

Разнообразные союзы потребителей создавались в США и в Европе с начала XX в., но датой возникновения потребительского права считается 15 марта 1961 г. В этот день президент США Дж. Кеннеди в своем выступлении в Конгрессе указал на необходимость государственной защиты потребителей, охарактеризовав их как экономическую силу: «Потребители – это все мы. Это крупнейший экономический слой, который воздействует на любое частное или государственное экономическое решение. Но это единственный голос, которого зачастую не слышно». Год спустя,

---

<sup>1</sup> Международная конфедерация общества потребителей (КонфОП) избрана в Совет Всемирной организации потребителей // Роспотребнадзор. Новости. – 2015. – 04.12. – URL: [https://www.rospotrebnadzor.ru/about/info/news/news\\_details.php?ELEMENT\\_ID=5349](https://www.rospotrebnadzor.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=5349) (дата обращения 23.08.2020).

в 1962 г., президент внес в конгресс проект закона о правах потребителя (Consumer Bill of Rights), который закрепил в качестве основных такие права, как право на информацию, выбор, безопасность и право быть услышанным [Войниканис, 2013, с. 56].

Потребительское право родилось из поиска баланса интересов в отношениях между профессионалами (производителями и продавцами) и потребителями. Эти усилия постепенно превращались в самостоятельную и специфическую деятельность. Прежде всего, защита потребителей ассоциировалась с защитой общих интересов или защитой конкуренции. В рамках этой концепции первые законодательные инициативы были направлены на защиту здоровья населения (в области продовольственных товаров и фармацевтики), на обеспечение доступности важнейших услуг (электроснабжение, водоснабжение, транспорт, банковские и страховые услуги), на контроль уровня цен некоторых товаров и услуг, а также на пресечение некоторых торговых практик, ведущих к нарушению нормальных условий конкуренции [Proposition ..., 1995, p. 1].

Благодаря развитию потребительского движения законы об охране прав потребителей появились во многих странах. Японским гражданам уже в 1968 г. закон гарантировал права на защиту от физического и материального ущерба, полученного в ходе использования приобретенного товара; на всестороннее и точное знание действительных свойств товаров и услуг и др. В Швеции с 1970 г. применяются законы «О торговой практике» и «О договорных условиях». Законодательство о торговой практике, аналогичное шведскому, принято в Норвегии (1972), Дании (1975) и Финляндии (1975) [Иванова, 2005, с. 281].

В последней четверти прошлого века защита прав потребителей получила развитие и на наднациональном уровне. В подписанном в 1957 г. Договоре о создании ЕЭС, известном как Римский договор, фактически отсутствовали положения, которые прямо касались бы защиты прав потребителей. Потребовалось значительное время для осознания важности защиты прав потребителей как наиболее слабой стороны в отношениях с бизнесом. Сначала появились общие программные документы органов ЕЭС в сфере защиты прав потребителей, а затем и нормативные акты в форме директив Совета ЕЭС. В 1973 г. в рамках Комиссии ЕЭС был создан Консультативный комитет по защите прав потребителей. Официально политика защиты прав потребителей в рамках ЕЭС была создана одновременно с принятием Советом министров ЕЭС в 1975 г. первой программы по защите прав потребителей, в которой были зафиксированы права потребителей на защиту здоровья и безопасность, на защиту экономических интересов, на возмещение ущерба, на информацию и просвещение, а также на представительство интересов [Перминова, 2006, с. 13].

В конце 1980-х годов в законодательстве большинства развитых стран практически полностью сформировались и закрепились права потребителей. В основном они базировались на одобренных Генеральной Ассамблеей ООН «Руководящих принципах для защиты интересов потреби-

телей» (Резолюция № 39/248 от 09.04.1985)<sup>1</sup>, закрепивших восемь прав потребителей: на безопасность товара; на информацию; на выбор товаров; на выражение своих интересов; на удовлетворение основных потребностей; на возмещение ущерба; на потребительское образование; на здоровую окружающую среду.

### **Защита прав потребителей в СССР и России в конце XX в.**

Развитие института юридической защиты потребителей в России характеризовалось возникновением форм и способов защиты, соответствовавших конкретно-историческим условиям существования государства. Эволюция проблемы защиты прав потребителей уходит своими корнями в разработку основ договоров купли-продажи, оказания услуг, выполнения работ, а также в анализ торговой деятельности в целом. Лишь в конце XX в. появляются концепции защиты прав потребителей как социально незащищенной категории лиц, что свидетельствует об утверждении в этот период идеи приоритета прав потребителей [Бунина, 2008, с. 151].

В СССР покупатели обладали определенным кругом прав, однако отсутствовали действенные гражданско-правовые механизмы их защиты [Богдан, 2015, с. 30]. Несмотря на наличие норм Гражданского кодекса и подзаконных актов, в СССР не существовало акта, непосредственно посвященного защите прав потребителей. Вопрос о необходимости принятия специального закона, регламентирующего взаимоотношения производителя и потребителя, неоднократно поднимался советскими учеными-правоведами [Алымов, 2017, с. 129].

Основываясь на опыте зарубежных стран, советские ученые предлагали концепции создания отечественного правозащитного законодательства. Так, Г.З. Анашкин и Я.М. Парций вышли с предложением принять Закон СССР о стандартизации и метрологии, наметили его структуру и содержание [Лепешкина, 2014, с. 89]. Важной попыткой, направленной на оптимизацию правового регулирования защиты прав потребителей, явилась разработка в 1988 г. проекта закона «О качестве продукции и защите прав потребителей», однако и он не был принят [Науждина, 2009, с. 144].

Принятие Верховным Советом СССР Постановления «О Концепции перехода к регулируемой рыночной экономике в СССР»<sup>2</sup> обусловило начало экономических реформ, предполагающих основной задачей формирование рыночных отношений, свободную конкуренцию и борьбу с монополизацией [Гагарина, Князева, 2020, с. 12]. В 1990 г. Совет министров СССР признал, что на пути последовательного проведения в жизнь экономических реформ возникли трудности, связанные с проявлением монополизма, ставшего тормозом прогрессивных преобразований в народном

---

<sup>1</sup> Руководящие принципы для защиты интересов потребителей. (Приняты 09.04.1985 Резолюцией 39/248 на 106-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Техэксперт. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/902300274> (дата обращения: 26.06.2020).

<sup>2</sup> Постановление ВС СССР от 13.06.1990 № 1558–1 «О Концепции перехода к регулируемой рыночной экономике в СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 25. – Ст. 464.

хозяйстве. Попытка разработки антимонопольного закона и программы демонополизации советской экономики была предпринята в Постановлениях Совета министров СССР от 16 августа 1990 г. № 835 «О мерах по демонополизации народного хозяйства»<sup>1</sup> и от 8 августа 1990 г. № 790 «О мерах по созданию и развитию малых предприятий»<sup>2</sup>. Эти документы предусматривали широкий комплекс мер по изменению существующих монопольных структур, демонополизации в сфере управления и планирования, по развитию конкуренции в промышленности, торговле и других сферах экономики [Князева, 2006, с. 189–191].

Переход к рыночным условиям, либерализация экономики, приватизация определяли необходимость формирования новых правил регулирования рынков и экономических процессов. Такие правила надлежало закрепить в форме государственной антимонопольной политики, проводником которой должен был стать Антимонопольный комитет СССР. Новые подходы были также зафиксированы в Законе СССР от 22.05.1991 № 2184–1 «О защите прав потребителей». Это первый в отечественной истории законодательный акт, направленный на урегулирование отношений по защите прав потребителей товаров, работ и услуг, который не только закрепил права потребителей, но и отразил механизм их реализации. Закон содержал множество положений, не разработанных советским гражданским законодательством [Нецветаев, 2000, с. 15].

В связи с тектоническими политическими изменениями, которые привели к прекращению существования СССР, Антимонопольный комитет СССР так и не был создан. Тем не менее функции, полномочия и основные направления функционирования, описанные в документах заключительного периода советского времени, стали основой для формирования антимонопольных органов практически во всех государствах постсоветского пространства [Гагарина, Князева, 2020, с. 12]. Распад советского государства помешал вступлению в законную силу Закона о защите прав потребителей СССР с 1 января 1992 г., и положения данного акта также не нашли своего применения на практике [Богдан, 2015, с. 33].

В 1992 г. постепенно начал восстанавливаться отечественный потребительский рынок, почти полностью разрушенный к концу 1991 г. Но изменения происходили не в сторону качества: российский рынок наполнился дешевыми и некачественными товарами иностранного производства. В силу многих причин, включая низкую правовую осведомленность, многие потребители не обращались в судебные органы для защиты своих нарушенных прав [Богдан, 2015, с. 33]. Изготовители товаров, торговые организации и организации обслуживания, а также иные предприниматели, используя свое положение на потребительском рынке, стали диктовать потребителям невыгодные для них условия, нарушать их права и интересы. Существовавшее тогда классическое гражданское законодательство не было рассчитано на регулирование защиты прав потребителей

---

<sup>1</sup> Собрание постановлений Правительства СССР. – 1990. – № 24. – Ст. 114.

<sup>2</sup> Собрание постановлений Правительства СССР. – 1990. – № 19. – Ст. 101.

[Комментарий к Закону ..., 1997, с. 10–11]. Объективная необходимость в законодательстве о защите прав потребителей требовала создания в России соответствующей национальной системы.

Первым документом, закрепляющим проблематику защиты прав потребителей в качестве одного из приоритетов государственной антимонопольной политики, можно считать Постановление Совмина РСФСР от 10.09.1990 № 344 «Вопросы Государственного комитета РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур» (вместе с «Временным положением о Государственном комитете РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур»)<sup>1</sup>. Указанное постановление закрепляло действие при Государственном комитете РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур (ГКАП) Совета по изучению потребительского рынка и защите прав потребителей в качестве консультационного и совещательного органа.

Активная работа по созданию современного законодательства о защите прав потребителей началась с 1992 г., с переходом на новую экономическую модель. Данный процесс характеризовался принятием большого количества законов и подзаконных актов, регулирующих отношения между потребителями и продавцами (изготовителями, исполнителями). Важной вехой в создании государственной системы защиты прав потребителей является принятие Закона РФ «О защите прав потребителей» в феврале 1992 г. Основы защиты прав потребителей в РФ были также закреплены в Конституции РФ (1993), Гражданском кодексе РФ (1996) и Уголовном кодексе РФ (1996). Ряд аспектов, касающихся защиты прав потребителей, учитывался в законах РФ «О сертификации продукции и услуг», «О стандартизации», «Об обеспечении единства измерений» и ряд других. Следует отметить, что утверждение со стороны государства особых социальных гарантий соблюдения прав потребителей выполняло и другую, косвенную задачу, положив начало усилению конкуренции среди субъектов предпринимательской деятельности и повышению их ответственности, что во многом способствовало становлению развитого товарного рынка [Алымов, 2017, с. 129].

К началу XXI в. в России было создано законодательство, обеспечивающее защиту прав потребителей с учетом специфики отдельных секторов потребительского рынка. Решены такие масштабные вопросы, как доведение до потребителей необходимой и достоверной информации о товарах, в том числе импортных, на русском языке; формирование правил и обычаев делового оборота на базе освоения предпринимателями потребительского законодательства в торговле и при оказании ряда услуг; приведение договоров и гарантийных талонов крупных отечественных и иностранных компаний в соответствие с требованиями российского законодательства. В основном был решен вопрос о выдаче кассовых чеков и иных документов, подтверждающих покупку. Прочно вошло в практику досудебное разрешение споров между потребителями и иными рыночными

---

<sup>1</sup> Собрание постановлений Правительства РСФСР. – 1991. – № 2. – Ст. 12.

контрагентами. Начала осуществляться экспертиза и сравнительное тестирование важнейших товаров народного потребления. Все больший размах приобретала работа по информированию и обучению населения основам потребительской культуры, особенно молодежи. Развивалось законодательство в области качества, в том числе безопасности продукции и услуг.

### **Национальная система защиты прав потребителей**

Первоначально защита прав потребителей в России развивалась в основном за счет контроля надзорных органов за предприятиями потребительского рынка. Параллельно расширялось общественное движение потребителей. Однако опыт их работы показал, что одни потребительские организации не способны решить проблему защиты прав потребителей. Прежде всего, из-за отсутствия у них необходимых полномочий, а также неустойчивого финансирования их деятельности. Кроме того, необходимо учитывать монопольный характер в то время многих российских товарных рынков, а также специфику ментальности отечественного потребителя, не имеющего опыта взаимоотношений с предпринимателями в условиях рынка и множество самостоятельных хозяйствующих субъектов разных видов собственности.

Вопросы защиты прав потребителей входили в полномочия антимонопольного органа, так как были отнесены к приоритетным направлениям антимонопольной политики, предполагающей контроль за соблюдением компаниями правил и обычаев делового оборота в интересах потребителей. После принятия Закона РФ «О защите прав потребителей» (1992) деятельность ГКАП России и его территориальных управлений была сосредоточена на решении следующих задач:

- развитие и совершенствование законодательства о защите прав потребителей;
- создание структур в государственных органах власти и муниципальных администрациях, занимающихся защитой прав потребителей;
- координация взаимодействия ГКАП России с органами исполнительной власти, занимающимися защитой прав потребителей на федеральном и региональном уровнях;
- развитие правоприменительной и судебной практики.

Наверное, самой острой проблемой переходного периода было то, что старые правила, характерные для административно-командной системы, были очень быстро отменены, а новые правила вводились достаточно долго. Кроме того, сама экономика медленно и сложно к ним адаптировалась [Современное развитие потребительского законодательства ..., 1995, с. 15–16].

Национальная политика в сфере защиты прав потребителей заняла прочные позиции в социально-экономических преобразованиях, происходящих в России. Она осуществлялась в тесной взаимосвязи с общим курсом экономических и правовых реформ, институциональными преобразованиями, развитием конкуренции, а также с учетом их влияния на экономическое положение граждан на потребительском рынке [Вяткина, Осипова, 2002, с. 105–106].

Организационную основу государственной потребительской политики составляет сформированная в соответствии с законодательством национальная система защиты прав потребителей – совокупность федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений потребителей. Элементы системы осуществляют весь комплекс работ по формированию и реализации национальной политики в сфере защиты прав потребителей на национальном, региональном и местном уровнях. При этом следует отметить, что указанными структурами далеко не исчерпывается перечень лиц, участвующих в защите прав потребителей. Перечисленные элементы являются отражением комплексного характера потребительского законодательства, состоящего из нормативных актов и отдельных правовых норм различных отраслей права: государственного, административного, гражданского, уголовного и др. [Левшина, 1994, с. 3–4].

В комментариях к Закону РФ «О защите прав потребителей», подготовленных коллективом ученых, принимавших участие в его разработке, законодательство, регулирующее вопросы охраны прав потребителей, характеризуется как крупный массив нормативных актов различного уровня. Это законодательство содержит нормы различных отраслей права (конституционного, административного, гражданского, уголовного, природоохранительного и др.) [Закон о защите прав потребителей ..., 2004, с. 40].

А.А. Райлян пишет: «...структура потребительского законодательства многоуровневая... а потому и отношения, регулируемые этим законодательством, по своей правовой природе неоднозначны». Охватываемые Законом РФ «О защите прав потребителей» отношения можно подразделить на несколько групп.

В первую входят отношения имущественные, складывающиеся непосредственно между потребителями и изготовителями, исполнителями, импортерами, продавцами при купле-продаже товаров (выполнении работ, оказании услуг). Эти отношения *гражданско-правовые*. Вторая группа – это отношения *публично-правовые*, преимущественно административно-правовые, возникающие в процессе осуществления федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей уполномоченным федеральным органом исполнительной власти; осуществления высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ мероприятий по реализации, обеспечению и защите прав потребителей и принятия в пределах своих полномочий определенных мер. Третья группа охватывает отношения *местно-самоуправленческие (муниципальные)*, которые возникают в ходе осуществления защиты прав потребителей органами местного самоуправления. И четвертая группа – отношения *общественно-правовые* – в части защиты прав потребителей общественными объединениями потребителей (их ассоциациями, союзами) [Райлян, 2017, с. 67].



Ограниченный формат журнальной статьи не позволяет детально остановиться на анализе всех элементов системы. Наиболее широко и в средствах массовой информации, и в специальной литературе, и в государственных докладах регулярно освещается деятельность федеральных органов исполнительной власти. Автор считает целесообразным отметить несколько ключевых моментов, без которых эффективная защита прав потребителей невозможна. В первую очередь, это относится к межведомственному взаимодействию и функционированию системы на региональном и особенно на муниципальном уровне.

Как отмечалось в Государственном докладе «Защита прав потребителей в РФ в 1994 г.»<sup>1</sup>, работа по созданию системы защиты прав потребителей в регионах требует принятия кардинальных мер, с учетом местных условий и на основе согласованных действий властных структур. В этих целях в регионах была развернута работа по созданию региональных программ по защите прав потребителей. В 1994 г. такие программы были приняты в 10 регионах, и еще в пяти – разрабатывались.

В последующие годы эта работа продолжалась. В 2018 г. в 51 субъекте РФ были утверждены региональные программы по обеспечению прав потребителей. В шести из них предусмотрено финансовое обеспечение при реализации мероприятий<sup>2</sup>. В 2019 г. программные документы по защите прав потребителей утверждены и реализуются уже на территории 84 субъектов РФ. Вместе с тем только в 21 субъекте предусмотрено финансовое обеспечение мероприятий указанных документов<sup>3</sup>.

Большое внимание антимонопольные органы уделяли формированию системы защиты прав потребителей на муниципальном уровне с целью обеспечения максимальной приближенности системы к самим потребителям. Закон «О защите прав потребителей» предоставлял этим органам большие полномочия. Однако законодательство не предусматривало норм, напрямую обязывающих органы местного самоуправления обеспечивать защиту прав потребителей. К сожалению, на протяжении ряда лет отмечалась тревожная тенденция сокращения числа местных администраций, занимающихся защитой прав потребителей. В то же время действующие подразделения проводили большую работу по оказанию помощи потребителям в удовлетворении их жалоб, консультировании, судебной защите.

Органы местного самоуправления активно пропагандировали правовые знания, вели информационно-пропагандистскую работу, включая выступления на местных радиоканалах, публикации в прессе, проведение лекций в учебных заведениях и трудовых коллективах. Во время проведения

---

<sup>1</sup> Защита прав потребителей в Российской Федерации в 1994 году: Государственный доклад. – Москва: ГКАП РФ, 1995. – С. 27.

<sup>2</sup> Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2018 году: Государственный доклад. – М.: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2019. – С. 184.

<sup>3</sup> Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2019 году: Государственный доклад. – М.: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2020. – С. 39–40.

мероприятий Всемирного дня защиты прав потребителей (15 марта) проходят «горячие линии», организуется прием граждан. Стали традицией семинары для предпринимателей, работающих в различных секторах потребительского рынка.

Сдерживающим фактором для развития самостоятельных структур по защите прав потребителей в органах местного самоуправления являлась недостаточность финансирования последних. Вследствие этого уровень защищенности жителей административных центров оказывался значительно выше, чем отдаленных населенных пунктов. Но даже в такой форме деятельность специалистов по защите прав потребителей существенно влияет на уровень правовой защищенности граждан-потребителей. Для оказания помощи потребителям, проживающим в селах и поселках, был создан институт уполномоченных по защите прав потребителей при поселковых и сельских администрациях, основной задачей которых является выявление нарушений и информирование районных администраций для принятия мер по их устранению, а также консультирование потребителей.

В одном из государственных докладов правительству Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России – преобразовано из ГКАП) отмечает, что специалисты по защите прав потребителей районов используют такую форму, как организация выездных приемов потребителей (такая форма использовалась, в частности в Мурманской области). Практика показала, что деятельность органов местного самоуправления по защите прав потребителей повышает активность населения в этой сфере. Так, анализ обращений, рассмотренных органами местного самоуправления Краснодарского края, показал, что значительная их часть (86,6%) поступила в муниципальные образования, имеющие в своем составе самостоятельные отделы, которые ведут более широкую пропаганду потребительских знаний<sup>1</sup>.

Объективно расширяется круг проблем, с которыми потребители обращаются в органы местного самоуправления. Вместе с тем работа в отдельных секторах потребительского рынка была затруднена из-за подчинения одному органу исполнительной власти (в частности, это касалось муниципальных предприятий ЖКХ).

С 1 января 2005 г. вступила в действие новая редакция ст. 44 Закона «О защите прав потребителей», сузившая полномочия органов местного самоуправления в сфере потребительского рынка. В частности, они были лишены права приостанавливать продажу товаров в случаях, если они не сопровождались достоверной и достаточной информацией, или с просроченными сроками годности, или без этих сроков, если их установление является обязательным. Фактически полномочия органов местного самоуправления в сфере потребительского рынка были сведены к нулевому варианту [Райлян, 2017, с. 68]. Вопросы по защите прав потребителей не были учтены в Фе-

---

<sup>1</sup> Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2002 году: Государственный доклад. – Москва : МАП России, 2003. – 274 с.

деральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» и, как следствие, не нашли закрепления в уставах муниципалитетов, городских и сельских поселений.

В выступлениях на парламентских слушаниях на тему «О дальнейших путях совершенствования законодательства о защите прав потребителей», состоявшихся 8 декабря 2016 г. в Совете Федерации Федерального собрания РФ, была выражена глубокая озабоченность сложившейся ситуацией на муниципальном потребительском рынке. В принятых рекомендациях подчеркнуто, что национальная политика защиты прав потребителей включает в себя не только государственную, политическую и общественную деятельность, но и мероприятия органов местного самоуправления, направляемые на повышение общего уровня качества жизни [Райлян, 2017, с. 69].

Исключение из системы защиты прав потребителей муниципальной составляющей сужает возможности потребителей получать необходимую помощь на безвозмездной основе. Вместо муниципальных органов им приходится обращаться к общественным объединениям потребителей, оказывающих помощь на возмездной основе. А на отдаленных территориях потребитель оказывается незащищенным.

### **Общественные объединения потребителей в России**

Организационно потребительское движение оформилось в нашей стране в 1988 г.: в сентябре был создан Ленинградский клуб потребителей. Через год утверждена Федерация обществ потребителей СССР (ФОП), объединившая 40 организаций потребителей. Годом позже свыше 30 российских потребительских организаций объединились в Союз потребителей Российской Федерации (СП РФ). Значительную роль в становлении и развитии потребительского движения в первые годы сыграли газеты «Советская торговля» и «Известия», еженедельник «Неделя», журнал «Стандарты и качество» [Кравченко 2009, с. 20]. В феврале 1992 г. на III конференции ФОП делегаты приняли решение о реорганизации ФОП СССР в Международную конфедерацию обществ потребителей (КонфОП) [Байтенова, 1992]. Деятельность этих общественных объединений сосредоточилась на участии в формировании законодательства в области защиты прав потребителей, научной и аналитической работе, проведении массовых кампаний, а также на выработке совместно с органами государственной власти и предпринимательским корпусом стратегии разрешения актуальных проблем защиты прав потребителей.

Развитие потребительского рынка повлекло за собой формирование общественных организаций, направленных на защиту потребителей, по отраслевому принципу. В Алтайском крае в 1994 г. было организовано общество защиты прав потребителей медицинских услуг. В 1998 г. в Москве зарегистрировано Общество защиты прав потребителей образовательных услуг; в Ивановской области – общественная организация потребителей коммунально-бытовых услуг.

Еще одно направление работы общественных объединений – потребительское образование. В работу по его организации в регионах активно включились Волгодонская ассоциация потребителей, Пензенский союз потребителей, Тульское общество потребителей и др. КонфОП с 1992 г. издавал журнал «СПРОС» (распространяющийся и за пределами России), в котором публиковались результаты собственных сравнительных испытаний потребительских товаров. Издание выходило рекордный для постперестроечной эпохи срок – 19 лет. За эти годы «СПРОС» провел более 8 тыс. (!) испытаний продуктов и товаров.

Уже в 1994 г. ГКАП отмечал большую работу общественных организаций по информированию и консультированию потребителей, защиту их прав, в том числе через судебные органы. Руководители региональных обществ были введены в состав Межведомственного совета по защите прав потребителей. По инициативе ГКАП в целях оказания помощи потребительским организациям 26.08.1995 г. было принято постановление Правительства РФ № 837 «О поддержке общественного движения в защиту прав потребителей».

Объективные предпосылки объединения профессионалов в сфере защиты прав потребителей привели к созданию в 1996 г. Всероссийской лиги защитников потребителей (ВЛЗП) в целях консолидации усилий для выработки и реализации эффективной государственной политики в этой сфере.

### **Заключение**

Начало столетия привнесло заметные изменения в государственную политику защиты прав потребителей. В 2004 г. вопросы защиты прав потребителей были выделены в отдельное направление государственной контрольной деятельности и переданы Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Таким образом, достаточно четко проявился отказ от патерналистской политики в этой сфере. Центр тяжести сместился с административных форм защиты прав потребителей в сторону судебной защиты своих прав самими потребителями. И это уже совсем другая история.

Тем не менее утверждение со стороны государства особых социальных гарантий соблюдения прав потребителей положило начало усилению конкуренции среди субъектов предпринимательской деятельности, повышению их ответственности, что во многом способствовало становлению развитого товарного рынка. Также сложилась самостоятельная, оригинальная, во многом мировоззренческая система правового регулирования отношений, в которых во главу угла были поставлены права и интересы потребителя как особого участника рынка товаров и услуг [Богдан, 2015, с. 35].

### Список литературы

1. *Альмов А.А.* Общие положения и история развития законодательства о защите прав потребителей // Социально-экономические науки и гуманитарные исследования : сб. материалов XIX Международной научно-практической конференции, 16 мая – 13 июня 2017, Новосибирск / под ред. С.С. Чернова. – Новосибирск : ООО Центр развития научного сотрудничества, 2017. – С 125–130.
2. *Байтенова А.А.* Движение потребителей (КонфОП) // Электронная библиотека Гражданского общества в России. – 1992. – 5 с. – URL: [https://www.civisbook.ru/files/File/Baitenova\\_1992\\_5.pdf](https://www.civisbook.ru/files/File/Baitenova_1992_5.pdf) (дата обращения: 02.09.2020).
3. *Богдан В.В.* Гражданско-правовое регулирование защиты прав потребителей в современной России: проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. / Юго-западный гос. ун-т. – Курск, 2015. – 389 с.
4. *Булдина С.Г.* Проблема защиты прав потребителей в России. Историко-правовой аспект // Вестник Московского университета МВД России. – 2008. – № 7. – С. 151–152.
5. *Войничанис Е.А.* Право интеллектуальной собственности в цифровую эпоху : парадигма баланса и гибкости. – Москва : Юриспруденция, 2013. – 552 с.
6. *Вяткина Л.Б., Осипова Е.В.* Российско-германский проект «Совершенствование защиты прав потребителей и обеспечение безопасности пищевых продуктов в Российской Федерации». Итоги круглого стола по проблемам совершенствования системы защиты прав потребителей // Вестник МАП России. – 2002. – № 6. – С. 100–111.
7. *Гагарина И.В., Князева И.В.* Трансформация антимонопольной политики и полномочий ФАС России : история эволюций, статистические маркеры и возможные перспективы // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2020. – № 2. – С. 11–26.
8. Закон о защите прав потребителей. Комментарий к Закону и практике его применения / Зименкова О.Н., Левшина Т.Л., Тобис В.И., Шерстобитов А.Е. – Москва, 2004. – 352 с.
9. *Иванова Т.М.* История становления и развития института защиты прав потребителей за рубежом // Вестник АГТУ. – 2005. – № 5 (28). – С. 277–284.
10. *Князева И.В.* Антимонопольная политика в России : учебное пособие. – Москва, 2006. – 526 с.
11. Комментарий к Закону «О защите прав потребителей». – Москва, 1997. – 220 с.
12. *Кравченко Ю.* 15 марта – всемирный день защиты прав потребителей // Стандарты и качество. – 2009. – № 3. – С. 20–22.
13. *Лепешкина О.Е., Лепешкин Е.Б.* Истоки государственно-правового регулирования защиты прав потребителей // Психология. Экономика. Право. – 2014. – № 1. – С. 85–91.
14. *Левшина Т.Л.* Основы законодательства о защите прав потребителей : Курс лекций. – Москва : Юридическая литература, 1994. – 160 с.
15. *Науждина Е.В.* Исторический аспект становления защиты прав потребителей в России // Современное право. – 2009. – № 6. – С. 140–144.
16. *Нецветаев А.Е.* Правовое регулирование защиты прав потребителей // Юридический мир. – 2000. – № 10. – С. 14–19.
17. *Перминова Е.В.* Ненадлежащее качество дорогостоящих товаров и услуг. Защита прав потребителя среднего класса : Справочник – Москва : Вершина, 2006. – 264 с.
18. *Райлян А.А.* Потребительский кодекс Российской Федерации или Основы потребительского законодательства Российской Федерации? // Журнал российского права. – 2017. – № 11. – С. 63–72.
19. Современное развитие потребительского законодательства в РФ : Материалы конференции. 26–27 октября 1995 г., Санкт-Петербург. – Санкт-Петербург, 1995. – 177 с.
20. *Le Tavernier B.* La protection du consommateur au Japon // Revue de la Concurrence et de la Consommation. – 1998. – N 102. – P. 13–16.
21. Proposition pour une loi general sur la protection des consommateurs. Rapport de la Comission d’etude pour la reforme du droit de la consommation / Departament ministere des affaires economiques. – Paris, 1995. – 349 p.