

Оригинальная статья / Original article

<https://doi.org/10.31429/20785836-15-1-31-39>



ИМЕЕТ ЛИ ПОЛИЦИЯ НАДЗОРНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ В СФЕРЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА?

Воробьев Д.В.

Главное управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по Воронежской области
(Володарского ул., д. 39, г. Воронеж, Россия, 394018)

Ссылка для цитирования: Воробьев Д.В. Имеет ли полиция надзорные полномочия в сфере потребительского рынка? *Юридический вестник Кубанского государственного университета*. 2023;15(1):31–39. <https://doi.org/10.31429/20785836-15-1-31-39>

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ:

Воробьев Дмитрий Валерьевич, старший оперуполномоченный по особо важным делам оперативно-разыскной части собственной безопасности ГУ МВД России по Воронежской области

Адрес: Володарского ул., д. 39, г. Воронеж, Россия, 394018

Тел.: +7 (999) 435-76-54

E-mail: glokky@mail.ru

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Финансирование. Исследование не имело спонсорской поддержки (собственные ресурсы).

Статья поступила в редакцию: 14.02.2023

Статья принята к печати: 14.03.2023

Дата публикации: 20.03.2023

Аннотация: Целью исследования является сравнительно-правовой анализ классической концепции государственного надзора и риск-ориентированной модели осуществления этой деятельности, предусмотренной нормами Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» на примере полномочий полиции по выявлению и пресечению правонарушений в сфере потребительского рынка.

Методы, использованные автором, можно представить в комплексе, среди них особое место занимают анализ, синтез, обобщение, аналитика, сравнительно-правовой и формально-юридический методы.

По результатам исследования делается *вывод* о необходимости дальнейшего развития института государственного надзора и установления горизонтальных связей между отраслевым надзором, специальным надзором и надотраслевыми надзорными полномочиями отдельных правоохранительных органов.

Ключевые слова: государственный надзор, отраслевой надзор, специальный надзор, профилактика правонарушений, надзорная деятельность органов публичной власти, контрольно-надзорная деятельность, отдельные надзорные полномочия, надотраслевой полицейский надзор, потребительский рынок, правонарушения.

DO THE POLICE HAVE SUPERVISORY POWERS IN THE CONSUMER MARKET?

Dmitry V. Vorobyev

Main Department of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation in the Voronezh region
(Volodarsky str., 39, Voronezh, Russia, 394018)

Link for citation: Vorobyev D.V. Do the police have supervisory powers in the consumer market? *Legal Bulletin of the Kuban State University*. 2023;15(1):31–39. <https://doi.org/10.31429/20785836-15-1-31-39>

CONTACT INFORMATION:

Dmitry V. Vorobyev, Senior Detective for Particularly Important Cases of the Operative and Investigative Department of the Internal Security Directorate of the Main Directorate of the Ministry of Internal Affairs of Russia for the Voronezh Region

Address: Volodarsky str., 39, Voronezh, Russia, 394018

Tel.: +7 (999) 435-76-54

E-mail: glokky@mail.ru

Conflict of interest. The author declares no conflicts of interest.

Financing. The study had no sponsorship (own resources).

The article was submitted to the editorial office: 14.02.2023

The article has been accepted for publication: 14.03.2023

Date of publication: 20.03.2023

Annotation: The purpose of the study is a comparative legal analysis of the classical concept of state supervision and the risk-based model for the implementation of this activity, provided for by the norms of the Federal Law of July 31, 2020 № 248-FZ "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation" using the example powers of the police to detect and suppress offenses in the consumer market.

The methods, used by the author can be presented in a complex, among them a special place is occupied by analysis, synthesis, generalization, analytics, comparative legal and formal legal methods.

Based on the results of the study, it is concluded that it is necessary to further develop the institution of state supervision and establish horizontal links between sectoral supervision, special supervision and supra-sectoral supervisory powers of individual law enforcement agencies.

Keywords: state supervision, sectoral supervision, special supervision, crime prevention, supervisory activities of public authorities, control and supervisory activities, individual supervisory powers, supra-sectoral police supervision, consumer market, offenses.

Введение

Проблемам нормативного регулирования государственного надзора и его разновидности, – надзора административного, посвящено множество научных исследований, а само это регулирование представлено многочисленными актами различной юридической силы. Контент-анализ только федерального законодательства показывает, что словосочетание «государственный надзор» используется в 823 Законах и Федеральных законах Российской Федерации. Новой вехой развития рассматриваемого правового института стало принятие и вступление в силу Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Вместе с тем усовершенствование модели общего государственного надзора на основании риск-ориентированного подхода ставит перед научным сообществом и правоприменителем вопросы о его соотношении с государственным надзором в отдельных отраслях, на которые не распространяется действие указанного выше Федерального закона. Более того, отсутствует однозначное понимание о соотношении превентивных и пресекательных полномочий полиции в обновленной системе государственного надзора. Основопологающей целью настоящей статьи является внесение вклада в разрешение обозначенных проблемных вопросов на примере изучения административной деятельности полиции в сфере потребительского рынка. Решение данной цели потребует: оценки совместимости различных актов, образующих систему отечественного законодательства о государственном надзоре; внутреннего структурирования государственного надзора на отдельные элементы; оценки наличия выявленных элементов в полномочиях полиции по профилактике, предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений в сфере потребительского рынка.

Методы исследования

Методология исследования подразумевает как использование общенаучных методов (анализ, синтез, обобщение, аналитика), так и применение специально-юридических методов (сравнительно-правовой и формально-юридический методы).

Результаты исследования

Сформулированные результаты исследования, можно представить следующими тезисами, которые в дальнейшем подробно раскрыты в рамках научной дискуссии:

1. По прошествии 15 лет с момента реформирования государственного надзора за деятельностью хозяйствующих субъектов на потребительском рынке, вопрос о достаточности и сбалансированности полномочий полиции в данной сфере остается открытым.

2. Автор делает вывод о том, что следует избегать существенного дублирования полномочий полиции и Роспотребнадзора в сфере потребительского рынка, при этом создать «точки конкурентного соприкосновения» министерства и федеральной службы в тех сегментах рынка, на которые «здесь и сейчас» следует обратить особое внимание.

3. Концепцию государственного надзора следует дополнить в части принятия и разграничения общего отраслевого надзора, специального отраслевого надзора и надотраслевых надзорных полномочий отдельных правоохранительных органов.

Научная дискуссия

Изучение научных статей, диссертаций и монографических публикаций, посвященных вопросам административного надзора (контроля), позволяет говорить о достаточно однотипной структуре их дебюта, – зачастую он строится вокруг соотнесения разноплановых взглядов ученых на этот правовой институт¹. Стремясь лаконично определить исходные позиции автора в отношении вопросов государственного надзора, отметим среди оптимальных доктринальные позиции работы С.М. Зырянова [6, с. 75] и А.В. Мартынова². Воззрения этих ученых нашли свое отражение в нормах Федеральных законов № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»³ (далее – ФЗ № 247) и № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁴ (далее – ФЗ № 248), а также в принимаемых на их основе законодательных и подзаконных нормативных актах.

Совокупная оценка нормативной правовой базы в рассматриваемой сфере позволяет говорить о достаточно инновационном подходе к построению отраслевого (в определенной сфере или отрасли хозяйства) государственного надзора, который характеризуется: риск-ориентированным подходом к обоснованию вмешательства государства в дела хозяйствующих субъектов; превалированием профилактики над пресечением противоправных деяний; поглощением государственным надзором института профилактики правонарушений; детализацией процедурных форм проведения проверок объекта надзора, а также порядка обжалования принимаемых государственно-властным субъектом решений по факту таких проверок.

Профессор А.В. Мартынов отмечает, что административный надзор предназначен «для профилактики, предупреждения и пресечения правонарушений, выявления и ликвидации угроз безопасности обществу и государству, защиты и охраны конституционных прав и свобод граждан, обеспечения законных интересов организаций, противодействия противоправному поведению, реализации правовых норм с целью решения задач управления, осуществляемую в рамках соответствующих административно-надзорных производств посредством установленных в

¹ Акопов Л.В. Контроль в управлении государством: конституционно-правовые проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2002. С. 17–104; Бутылина Е.В. Земельный надзор и контроль: автореф. дис. ... канд. юрид. М., 2015. С. 15–17; Кураков Д.В. Административный надзор в деятельности полиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2012. С. 14–41; Редько Н.Л. Персонифицированный полицейский надзор: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009. С. 10–11; Сургутсков В.И. Лицензионно-разрешительный надзор милиции: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2008. С. 11–22.

² Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2010. С. 23.

³ Об обязательных требованиях в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ (ред. от 24.09.2022) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 05.12.2022) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

законодательстве административных процедур»¹. Именно такой подход прослеживается в тексте принятого спустя 10 лет после написания этих строк Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Нормативно закрепленное в данном акте определение государственного (муниципального) контроля (надзора) содержит в себе отсылки к целому ряду нормативных правовых актов различной юридической силы:

1. Целями надзора (контроля) выступают:

а) «предупреждение, выявление и пресечение нарушений», что отсылает нас к нормам Кодекса РФ об административных правонарушениях² и Уголовного кодекса РФ³;

б) «устранение их (нарушений) последствий и (или) восстановление правового положения», – данная цель коррелирует с точно распространенными по законодательной материи административно-восстановительными мерами; применительно к заявленной в теме статьи сфере такие меры предусмотрены в Законе РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей»⁴ и реализуются с учетом положений акта судебного толкования, – п. 30–54 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2012 № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей»⁵.

2. Нарушения выражаются в несоблюдении обязательных требований к осуществлению той или иной деятельности, они определяются ФЗ № 247 и принимаемыми на его основании подзаконными нормативными актами, а также государственными стандартами и техническими регламентами. Применительно к сфере защиты прав потребителей такими нормативными регуляторами выступают Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1005 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области защиты прав потребителей»⁶, Приказ Роспотребнадзора от 26.01.2022 № 29 «Об утверждении перечня индикативных показателей, применяемых при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области защиты прав потребителей»⁷, а также технические регламенты Таможенного Союза № 004/2011⁸, 005/2011⁹, ТР ТС 007/2011¹⁰, 008/2011¹¹, ТР ТС 009/2011¹² и др.

3. В Федеральном законе № 248 особое внимание уделяется профилактике нарушений, что связывает его с положениями Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹³. Новшеством ФЗ № 248 является раздел 4 «Профилактика рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, независимая оценка соблюдения обязательных требований».

¹ Мартынов А.В. Указ. соч. С. 27.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях 2001 г. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Уголовный кодекс Российской Федерации 1996 г. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ О защите прав потребителей: Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 05.12.2022) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2012 № 17 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области защиты прав потребителей: Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1005 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Об утверждении перечня индикативных показателей, применяемых при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области защиты прав потребителей: Приказ Роспотребнадзора от 26.01.2022 № 29 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ О безопасности низковольтного оборудования: Технический регламент Таможенного Союза // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹ О безопасности упаковки: Технический регламент Таможенного союза // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков: Технический регламент Таможенного союза // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ О безопасности игрушек: Технический регламент Таможенного союза // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹² О безопасности парфюмерно-косметической продукции: Технический регламент Таможенного союза // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

4. Надзорная деятельность органов публичной власти в соответствии со ст. 2 ФЗ № 248 распространяется на сферу лицензирования, которая осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹.

5. Наконец, содержательным элементом контрольно-надзорной деятельности является реализация уполномоченными органами и их должностными лицами мер по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений, то есть по применению от имени государства властных, в том числе, принудительных полномочий, ограничивающих права физических и юридических лиц. Этот элемент отсылает нас к широкому перечню законодательных и подзаконных нормативных актов, раскрывающих правовой статус правоохранительных и иных надзирающих органов. Применительно к государственному надзору в сфере потребительского рынка основным актором выступает Роспотребнадзор², при этом отдельными надзорными полномочиями также наделены Росздравнадзор (в части оборота лекарственных средств и медицинских изделий), ФНС России (организация азартных игр, тотализаторов, лотерей), Росалкогольрегулирование (в части оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции) и Роскомнадзор. Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей осуществляется на основании Перечня индикативных показателей, который утвержден Приказом Роспотребнадзора от 26.01.2022 № 29³.

Исходя из рассмотренных доктринальных позиций и норм отечественного законодательства можно сделать промежуточный вывод, что государственный надзор в сфере потребительского рынка включает широкий комплекс мер по: профилактике и предупреждению правонарушений в сфере потребительского рынка; организации проверки деятельности хозяйствующих субъектов на предмет соответствия установленным законодательными, подзаконными и технологическими нормами обязательных требований, в том числе, в рамках лицензирования соответствующих видов деятельности; выявлению и пресечению правонарушений в сфере потребительского рынка.

Дополнительные специфические черты государственный надзор приобрел в текущей внешнеполитической и социально-экономической обстановке, которая характеризуется, среди прочего, массированным санкционным давлением на отечественную экономику. Реакцией на эти деструктивные факторы стало принятие Постановления Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля», согласно которому в 2022 году был наложен мораторий на проведение плановых надзорных мероприятий и плановых проверок, в том числе, в сфере потребительского рынка. Существенные ограничения на реализацию государственно-надзорных функций введены и в 2023 году, – плановые проверки могут быть проведены только в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска, опасным производственным объектам II класса опасности, а также гидротехническим сооружениям II класса.

Вместе с тем, несмотря на множественные реформации в сфере государственного надзора и контроля, которые вызваны как объективными потребностями, так и субъективно возникшими обстоятельствами, в отечественном законодательстве и правоприменении сохраняются и классические подходы к определению содержания надзора. На это указывают множественные исключения из сферы ведения ФЗ № 248, которые перечислены в ч. ч. 4 и 5 ст. 2 этого нормативного акта. Например, общие правила не распространяются на государственный надзор в сферах: безопасности дорожного движения; оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; лесной охраны; антитеррористической защищенности объектов (территорий); оборота оружия; частной детективной и охранной деятельности; миграции; антимонопольного законодательства и т.д. Надзор в данных сферах безусловно признается исследователями

¹ О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Об утверждении перечня индикативных показателей, применяемых при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области защиты прав потребителей: Приказ Роспотребнадзора от 26.01.2022 № 29 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

государственным¹ [1; 2; 4], хотя его нормативное регулирование существенно может отличаться от концепции ФЗ № 248.

С определенной долей условности можно утверждать, что рассматриваемый закон регулирует общий отраслевой государственный надзор, в то время как иные законодательные акты определяют объем и содержание специальных разновидностей государственно-надзорной деятельности. Специальный государственный надзор не всегда строится на риск-ориентированном подходе, может оперировать отличными от перечисленных в ФЗ № 248 мерами профилактического и принудительного характера, включать в себя отдельные элементы административно-деликтного производства. Например, согласно п. 31 утвержденного приказом МВД России от 23.08.2017 № 664 Административного регламента² в перечень административных процедур государственного надзора в сфере обеспечения безопасности дорожного движения включено «применение мер административного воздействия в соответствии с законодательством РФ об административных правонарушениях».

Согласно же нормам Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» административно-деликтное производство должно быть строго отграничено от сферы надзора, оно рассматривается как последующая за ним стадия, возникающая в случае выявления нарушений, подлежащих квалификации по КоАП РФ или соответствующим региональным законам. Вместе с тем невозможно отрицать, что на уровне целеполагания административно-надзорная и административно-юрисдикционная деятельность схожи, – их конечная цель заключается в предупреждении противоправных деяний, при этом круг государственно-властных субъектов, наделенных полномочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях, значительно шире, нежели перечень субъектов государственно-надзорной деятельности. В частности, должностные лица органов внутренних дел (полиции) не наделены надзорными полномочиями в сфере потребительского рынка, однако в силу положений Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»³ (например, п. 2 ч. 1 ст. 2, п. 2 ч. 2 ст. 27, п. 1 ч. 1 ст. 20, п. 2 ч. 1 ст. 21) и КоАП РФ вправе и обязаны профилактировать, предупреждать, выявлять, пресекать и осуществлять производство по отдельным составам административных правонарушений в сфере потребительского рынка.

К таковым следует отнести, например, деликты, предусмотренные ст. 14.2 «Незаконная продажа товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена» – в 2022 году пресечено 17 294 АПН, ст. 14.7 «Обман потребителей» – 130 АПН, ст. 14.10 «Незаконное использование средств индивидуализации товаров (работ, услуг)» – 3 740 АПН, ст. 14.15 «Нарушение правил продажи отдельных видов товаров» – 2 700 АПН, ч. ч. 1 и 2 ст. 14.16 «Нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» – 37 087 АПН и др. Изучение административно-деликтной статистики МВД России позволяет заключить, что инициативное возбуждение дел данной категории является повседневным и массовым. А ведь помимо административной юрисдикции органы внутренних дел обладают широкими уголовно-процессуальными полномочиями по составам преступлений в сфере предпринимательской деятельности на потребительском рынке, которые также опираются на возможности наблюдения и оценки деятельности хозяйствующих субъектов.

Важно отметить, что полиции вменяется в обязанность осуществлять превенцию, выявление и пресечение правонарушений в данной сфере, однако эти направления деятельности не охватываются институтом отраслевого или специального государственного надзора, о которых мы говорили ранее. С позиции закона следовало бы говорить о «вненадзорных» полномочиях по противодействию правонарушениям, с теоретической же точки зрения можно выдвинуть идею о надотраслевом полицейском надзоре, схожем по своей правовой природе с надзором прокурорским. Для разрешения возникшего противоречия рассмотрим превентивные и пресекающие полномочия полиции и

¹ Фаисханов Р.Р. Организационно-правовые основы разрешительной деятельности Ростгвардии в области оборота гражданского оружия: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2022.

² Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения: Приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

субъекта общего государственного надзора в сфере потребительского рынка, – Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

Превенция правонарушений осуществляется полицией в форме профилактики и предупреждения [3, с. 297–303], не является исключением в данном контексте и правонарушения на потребительском рынке. Автор исходит из позиции о необходимости разграничения этих категорий, как направлений деятельности, преследующих идентичную цель, – недопущение совершения противоправных деяний, – однако обеспечивающих ее достижение с использованием различных методов [5, с. 87–90]. Профилактика опирается на метод убеждения и нацелена на формирование у лица добровольного стремления соблюдать и корректно реализовывать требования нормативных правовых актов в соответствующей сфере¹. Предупреждение же, в свою очередь, выступает формой реализации метода психологического принуждения и выражается в официальном предостережении хозяйствующего субъекта о недопустимости нарушения законодательства и необходимости устранения причин и условий, способствующих совершению подобных правонарушений, введения иных ограничительных мер, снижающих вероятность допущения нарушения².

Легальная интерпретация рассматриваемого правового института несколько отличается от высказанной концепции, – согласно п. 2 ч. 1 ст. 6 Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» предупреждение правонарушений названо одним из направлений профилактики. Подобная позиция законодателя, на наш взгляд, лишает термин «предупреждение» какого-либо уникального смысла и противоречит административно-правовой доктрине, выделяющей административно-предупредительные меры именно в составе метода принуждения, а не убеждения.

В соответствии со ст. 17 указанного закона к основным формам профилактического воздействия отнесены: 1) правовое просвещение и правовое информирование; 2) профилактическая беседа; 3) объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения; 4) профилактический учет; 5) внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения; 6) профилактический надзор; 7) социальная адаптация; 8) ресоциализация; 9) социальная реабилитация; 10) помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми, – назовем эти меры формами общей (т.е. надотраслевой) профилактики.

В соответствии же с нормами главы 10 ФЗ № 248 формы профилактики вообще не выделяются, однако приводятся виды «надзорных» профилактических мероприятий: а) информирование; б) обобщение правоприменительной практики; в) меры стимулирования добросовестности; г) объявление предостережения; д) консультирование; е) самообследование; ж) профилактический визит.

Сравнение этих двух классификаций позволяет заключить, что «общая» и «надзорная» профилактики существенно отличаются по набору инструментов воздействия и по содержанию. Лишь треть перечисленных мер имеют смысловые пересечения в рассматриваемых законодательных актах. Более того, спорным профилактическим потенциалом в общеправовом понимании обладает такая мера, как «обобщение правоприменительной практики». Во-первых, в рамках этого мероприятия на хозяйствующий субъект воздействие вообще не оказывается, а во-вторых, согласно ст. 47 ФЗ № 248 обобщение практики подразумевает запрос интересующей информации (т.е. применение меры принуждения), подготовку доклада (внутриорганизационная неправовая деятельность), который подлежит утверждению приказом (распоряжением) руководителя надзорного органа (нормотворческая деятельность).

Подобные разночтения возникают, как нам представляется, в связи с различным предназначением Федеральных законов № 182 и № 248. В первом случае за основу берутся социально-психологические детерминанты деликтности как явления, а профилактическое воздействие осуществляется на причины и условия противоправных деяний, а во втором случае основу составляет концепция безопасности, определяемая через защиту интересов от угрожающим

¹ Грибанов Е.В. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: научно-практический комментарий к Федеральному закону от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ / под ред. А.В. Симоненко. М.: Проспект; 2021. С. 16.

² Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учебник / М.Е. Труфанов [и др.]; под общ. ред. К.Д. Рыдченко. Краснодар: Краснодарский университет МВД России; 2020. С. 33–35.

им рисков, на которые и осуществляется нейтрализующее воздействие. Очевидно, что единственно верного подхода к определению рассматриваемого вида деятельности не существует, однако использование одного термина, – «профилактика», – для описания сущностно различных явлений представляется нам спорным, требующим корректировки. По мнению авторов, которое скорее является призывом к научной дискуссии, а не догматическим утверждением, под профилактикой было бы целесообразно понимать совокупность мер убеждения, обеспечивающих устранение причин и условий совершения деликта; под предупреждением, – применение государственного принуждения в этих же целях; а предусмотренные ФЗ № 248 меры, сочетающие в себе методы убеждения и принуждения, а также ряд организационных мероприятий неправового характера, следовало бы описывать через термин «превенция», который не нашел в легальном отечественном обороте устойчивого применения.

Общий порядок надзора и «вненадзорное» противодействие деликтам в сфере потребительского рынка полицией отличаются также инструментарием мер принуждения. Согласно ст. 56 ФЗ № 248 к числу контрольных (надзорных) мероприятий Роспотребнадзора относятся: контрольная закупка; мониторинговая закупка; выборочный контроль; инспекционный визит; рейдовый осмотр; документарная проверка; выездная проверка, в то время как должностные лица органов внутренних дел при выявлении правонарушений в сфере потребительского рынка имеют возможность реализовывать лишь ограниченный инструментарий мер принуждения, закрепленных в КоАП РФ. Важным критерием разграничения административно-пресекательных полномочий рассматриваемых субъектов является повод к их применению. Орган отраслевого государственного надзора не просто вправе применять уникальные меры, направленные на выявление и пресечение правонарушения, он уполномочен делать это инициативно и на плановой основе. Полиция же «работает от факта»: от факта обращения граждан с сообщением о нарушении законности или от факта непосредственного обнаружения признаков правонарушения.

Наконец, следует задаться основополагающими, определяющими значимость всего сказанного выше вопросами. Является ли отсутствие у органа публичной власти отраслевых надзорных функций (при наличии полномочий по профилактике, предупреждению, выявлению и пресечению соответствующих деликтов) однозначным индикатором того, что данный государственно-властный субъект не наделен надзорными полномочиями вообще? Возможно ли расщепить надзорную деятельность на отдельные этапы (профилактика, выявление, пресечение и т.п.) и формы (консультирование, профилактический визит, контрольная закупка, рейдовый осмотр и т.д.) и признать «истинным» государственным надзором лишь строго определенные сочетания этих этапов и форм? Полагаем, на оба поставленных вопроса следует ответить отрицательно. Концентрация надзорных полномочий в одних руках даже под эгидой снижения административной нагрузки на объект надзора, в конечном итоге ведет к возникновению коррупционных рисков и снижению эффективности работы должностных лиц надзирающей инстанции. Авторы убеждены, что на основе риск-ориентированной модели возможно построить межведомственную систему надзора, в том числе, в сфере потребительского рынка.

Не стоит забывать, что алкоголизм и пьянство, отравления пищевой продукцией, деструктивное воздействие психоактивных веществ на здоровье несовершеннолетних, мошенничество и обман потребителей, – это явления, с которыми должностные лица полиции сталкиваются в повседневном режиме, причем эти явления зачастую находятся в диалектической взаимосвязи с нарушениями на потребительском рынке. Игнорирование этой связи опасно в контексте обеспечения промышленной, продовольственной, а в конечном итоге, – национальной безопасности государства.

По прошествии 15 лет с момента реформирования государственного надзора за деятельностью хозяйствующих субъектов на потребительском рынке вопрос о достаточности и сбалансированности полномочий полиции в данной сфере остается открытым. Считаем, следует избегать существенного дублирования полномочий полиции и Роспотребнадзора в рассматриваемой сфере, при этом создать «точки конкурентного соприкосновения» министерства и федеральной службы в тех сегментах рынка, на которые «здесь и сейчас» следует обратить особое внимание. Это возможно сделать на основании концепции государственного надзора, принимающей и разграничивающей общий отраслевой надзор, специальный отраслевой надзор и надотраслевые надзорные полномочия отдельных правоохранительных органов.

Список использованной литературы:

1. Антонов С.Н. Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения: монография. М.: ФКУ НИЦ БДД МВД России, 2017.
2. Бекетов О.И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование: монография. Омск: Омская акад. МВД России; 2009.
3. Волков В.Ю., Макайда П.А. Профилактика и предупреждение административных правонарушений и преступлений. *Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки.* 2020;(3):297–303. DOI: 10.37279/2413-1733-2020-6-3-297-303.
4. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Федеральный государственный миграционный надзор: перспективы формирования нормативно-правовой концепции. *Миграционное право.* 2018;(2):31–34.
5. Занина Т.М., Воробьев Д.В. Совершенствование правового регулирования применения полицией отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. *Вестник Краснодарского университета МВД России.* 2018;(3(41)):87–90.
6. Зырянов С.М. Процессуальная форма осуществления административного надзора. *Журнал российского права.* 2010;(1):74–83.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Воробьев Дмитрий Валерьевич

старший оперуполномоченный по особо важным делам оперативно-разыскной части собственной безопасности ГУ МВД России по Воронежской области

References:

1. Antonov S.N. [Federal state supervision in the field of road safety]. Moscow: FKU NIC BDD MVD of Russia, 2017. (In Russ.)]
2. Beketov O.I. [Police surveillance: a theoretical and legal study]. Omsk: Omsk Academy. The Ministry of Internal Affairs of Russia; 2009. (In Russ.)]
3. Volkov V.Yu., Makaida P.A. [Prevention and prevention of administrative offenses and crimes]. *Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V.I. Vernadskogo. Yuridicheskie nauki = Scientific Notes of the V.I. Vernadsky Crimean Federal University. Legal Sciences.* 2020;(3):297–303. DOI: 10.37279/2413-1733-2020-6-3-297-303. (In Russ.)]
4. Zherebtsov A.N., Malyshev E.A. [Federal State migration supervision: prospects for the formation of a regulatory concept]. *Migratsionnoe pravo = Migration Law.* 2018;(2):31–34. (In Russ.)]
5. Zanina T.M., Vorob'ev D.V. [Improvement of legal regulation of the application by the police of certain measures to ensure proceedings in cases of administrative offenses]. *Vestnik Krasnodarskogo universiteta MVD Rossii = Bulletin of the Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.* 2018;(3(41)):87–90. (In Russ.)]
6. Zyryanov S.M. [The procedural form of administrative supervision]. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law.* 2010;(1):74–83. (In Russ.)]

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Dmitry V. Vorobyev

Senior Detective for Particularly Important Cases of the Operative and Investigative Department of the Internal Security Directorate of the Main Directorate of the Ministry of Internal Affairs of Russia for the Voronezh Region