



Объединение
Корпоративных
Юристов

ДИАЛОГ С РОСПОТРЕБНАДЗОРОМ, ИЛИ ПОЧЕМУ В «РОМЕО И ДЖУЛЬЕТТЕ» ШЕКСПИРА ГОНЕЦ ОПОЗДАЛ С ИЗВЕСТИЕМ О МНИМОЙ СМЕРТИ ДЖУЛЬЕТТЫ

20 мая 2015 г. Объединение Корпоративных Юристов провело круглый стол «Бизнес и потребители. Последние тенденции в нормотворческой и правоприменительной деятельности Роспотребнадзора».

На встречу с представителями бизнеса приехали руководитель Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека — Главный государственный санитарный врач Российской Федерации **Анна Попова**; статс-секретарь — заместитель руководителя Роспотребнадзора **Михаил Орлов**; начальник управления защиты прав потребителей Роспотребнадзора **Олег Прусаков**.

Участников очень обрадовала открытость представителей ведомства. С первых слов А. Поповой стало понятно, что юристов компаний не только готовы слушать, но и просят поделиться заботами и вопросами. А вопросов было много.

А. Попова рассказала о создании Службы в 1922 г. и о тех структурных и функциональных изменениях, которые она пережила за все эти годы. Например, если в 1992 г. Служба рассматривала 16 тыс. обращений, то в 2014 г. — уже до 380 тыс.



Участники круглого стола

Руководитель Службы напомнила участникам о том, что Роспотребнадзор готовит ежегодные государственные доклады, описывающие проблемы санитарно-эпидемиологического надзора, защиты прав потребителей и др. Эти доклады представляются в Правительство России до 1 июня текущего года, а с конца июля уже размещаются на сайте Службы. В докладе есть раздел и для предпринимателей. Таким образом, А. Попова обозначила первое направление сотрудничества с представителями ОКЮР: «Укажите, что не решено, а мы готовы реагировать».

Интересно, что Роспотребнадзор представлен 84 управлениями в 85 субъектах (одно на Крым и Севастополь) и 711 территориальными (межрайонными) отделами. В этих подразделениях

работает всего 1500 юристов. Руководитель привела немало любопытных цифр из деятельности Службы. Одна из них — 2 млрд руб. штрафов, наложенных Службой на бизнес в 2014 г.

В сфере нормотворчества Роспотребнадзор планирует актуализировать всю систему нормативных актов в сфере защиты прав потребителей. Этот документ готовится в виде стратегии, и члены ОКЮР готовы включиться в работу над ней.

На вопрос юриста табачной компании о применении риск-ориентированной модели в контрольно-надзорной деятельности Роспотребнадзора руководитель ответила, что Роспотребнадзор использует оценку рисков, разделенных на три группы — от степени риска к количеству нарушений — по Гарвардской методике, разработанной уехавшими в США в 1960-е гг. советскими учеными. Тем самым Служба исполняет озвученное в ежегодном Послании Президента указание о внедрении риск-ориентированного надзора.

В рекомендациях Роспотребнадзора объектом является здоровье как охраняемая ценность.

В ходе обсуждения неоднократно упоминался проект закона «О федеральном, региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации», сокращенно — «О контроле и надзоре в РФ», который должен быть внесен в Думу до 1 сентября 2015 г.

Представитель компании — сотового оператора пожаловался на разную практику территориальных органов: «Операторы связи неоднократно сталкиваются с ситуацией, когда территориальные органы Роспотребнадзора проводят проверки по вопросам, которые ранее уже являлись предметом проведения проверок иных территориальных органов Службы в отношении операторов. Имеются в виду проверки условий публичных договоров об оказании услуг связи, которые действуют на территории нескольких или всех субъектов РФ. Такие условия меняются достаточно редко, в основном это связано



с изменениями в законодательстве РФ. Вместе с тем это приводит к тому, что:

- 1) по одним и тем же условиям договора принимаются различные или взаимоисключающие друг друга решения;
- 2) увеличивается нагрузка на операторов и территориальные органы службы;
- 3) увеличивается нагрузка на судебную систему и может сформироваться разная правоприменительная практика.

Решением данного вопроса, по мнению операторов связи, могли бы стать изменения в Административный регламент (приказ Роспотребнадзора от 16.07.2012 № 764). Какой вариант решения данного вопроса мог бы предложить регулятор? Возможно ли применение риск-ориентированной модели в контрольно-надзорной деятельности Роспотребнадзора к таким вопросам, поскольку вероятность причинения вреда жизни и здоровью граждан в таких случаях отсутствует?»

А. Попова пригласила к работе над типовым договором оказания услуг сотовой связи, утверждение которого сняло бы все проблемы.

На вопрос: «Есть ли перспективы по оптимизации порядка выдачи санитарно-эпидемиологического заключения на размещение или эксплуатацию базовых станций, например подача и получение документов в электронном виде?» — руководитель ответила, что к осени готовится переход на подачу документов в электронном виде.

А вот вопрос о том, есть ли планы по увеличению значений предельно допустимого уровня плотности потока энергии электромагнитного поля на прилегающей территории к базовым станциям по аналогии нормативов в зарубежных странах, вызвал несогласие. А. Попова выразила мнение, что в России бизнес нередко заблуждается о якобы заниженных нормативах за рубежом, и привела в пример нормативы содержания формальдегидов в Калифорнии, которые в десятки тысяч раз более строгие, чем в России.

Отвечая на вопрос о тысяче устарелых СанПинов, она уточнила, что сейчас их всего 400, и пригласила направлять предложения по их усовершенствованию, напомнив, что план пересмотра нормативных актов, в том числе СанПинов, находится на сайте Службы, которая собирает соответствующие предложения и будет признательна за предложения членов ОКЮР.

Говоря о техрегламентах, руководитель напомнила, что по Закону о техрегулировании¹ все техрегламенты должны утверждаться федеральными законами. Однако создание Таможенного союза (ТС) обусловило принятие технических регламентов Таможенного союза, проходящих одобрение Коллегии и Совета ТС (вице-премьеры трех государств). Поскольку техрегламент ТС является международным актом, он имеет приоритет перед российскими



Слева направо: **Олег Прусаков**, начальник управления защиты прав потребителей Роспотребнадзора; **Александра Нестеренко**, президент НП «ОКЮР»; **Анна Попова**, руководитель Роспотребнадзора — Главный государственный санитарный врач Российской Федерации; **Михаил Орлов**, статс-секретарь — заместитель руководителя Роспотребнадзора

¹ Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

нормами. Кроме того, с принятием техрегламентов ТС отменены национальные техрегламенты, например в декабре 2014 г. отменены регламенты по молоку и жиру.

И опять А. Попова призвала: «В соответствии с Договором об ЕАЭС предусмотрена ревизия техрегламентов, давайте вместе работать над улучшением. Правом комментировать нормативные акты обладает ЕЭК, поэтому будем работать вместе с Комиссией».

Доброжелательную беседу продолжил М. Орлов. На вопрос о размытых границах между рекламой и стимулированием он предложил вместе подготовить разъяснение и направить его территориальным органам.

В основе многих вопросов юристов компаний лежат опасения, вызванные ситуацией, когда в отношениях с потребителями фактически не применяется принцип свободы договора.

Члены ОКЮР напомнили представителям Роспотребнадзора, что в соответствии со ст. 15 Конституции РФ Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России. Таким образом, все основополагающие аспекты, закрепленные в ней, применяются ко всем лицам, в том числе и к потребителям.

Экономическая свобода объявлена конституционным принципом российского права (ч. 1 ст. 8 Основного закона), из чего КС РФ прямо выводит идею о том, что свобода договора, будучи важнейшим проявлением названного принципа, также относится к подразумеваемым конституционным принципам российского права. Гражданский кодекс провозгласил свободу договора базовым принципом гражданского права (п. 1 и 2 ст. 1, а также ст. 421 ГК РФ).

В соответствии с Постановлением КС РФ от 23.02.1999 № 4-П только законом может быть ограничен конституционный принцип свободы договора.

В развитие этой позиции в Российской Федерации принимались нормативные акты, ограничивающие принцип свободы договора в связи с необходимостью соблюдения правового баланса интересов сторон договора. Так, в частности, был принят Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» и иные нормативные акты, регулирующие правоотношения с потребителями.

Однако в теории права существует позиция, согласно которой свобода договора, являясь базовой для частного права презумпцией, опровергается только тогда, когда:

- а) она прямо ограничена законом во имя тех или иных политико-правовых соображений;
- б) даже при отсутствии таких эксплицитных запретов имеются очевидные резоны ее ограничить во имя более важных конституционных ценностей, принципов права и охраняемых законом интересов.

Иначе говоря, свобода договора не абсолютна и может быть при наличии веских оснований как прямо ограничена законом, так и заблокирована по усмотрению суда при разрешении конкретного договорного спора.

По мнению членов ОКЮР, государственными органами и судами на практике применяется неоправданно расширительная возможность ограничения свободы договора в отношениях с потребителями при разрешении конкретных споров.



Расширительно трактуются запреты, включенные в нормы Закона о защите прав потребителей и иные нормативные акты, регулирующие правоотношения с потребителями. В итоге мы получаем ситуацию, когда право и условия договора перестают быть конкурентным преимуществом в борьбе за потребителя. Если организация предлагает выгодные экономические условия, но при этом ограничивает какие-либо условия исполнения договора со стороны потребителя, это признается нарушающим права потребителя и никак не способствует стабильности гражданского оборота. Изменение правил игры государственными органами и судами при стабильности нормативной базы препятствует развитию бизнеса и конкуренции в нашей стране.

Следует добавить, что члены ОКЮР обратили внимание на еще одну проблему, связанную с неверным пониманием государственными органами своих функций и излишним формализмом в подходах. Есть некоторые условия, на которые ни один потребитель никогда не жаловался, но которые признаются государственными органами нарушающими права потребителя. Например, в практике операторов сотовой связи таким является условие в договорах о подсудности исков оператора к абоненту. То есть защита прав потребителя носит декларативный характер, не направлена на восстановление баланса интересов, а скорее направлена на формализацию подхода к вопросу ограничения свободы договора.

Бизнес согласен, что потребитель является слабой стороной в правоотношениях. Однако бизнесу необходимо:

- создать понятные правила, прозрачные процедуры, основанные на конституционных принципах;
- исключить формальный подход к ограничению принципа свободы договора и применять такие ограничения только в случаях действительного умаления охраняемых законом прав потребителей;
- сделать условия договора конкурентным способом борьбы за потребителя.

На эти доводы ответил О. Прусаков, указавший, что Роспотребнадзор дает оценку договоров оказания услуг, применяя ст. 16 Закона о защите прав потребителей, и отметил, что не следует абсолютизировать ст. 15 Конституции. Он также напомнил о существовании целого ряда законов, ограничивающих оборот табачной, алкогольной продукции, норм антимонопольного законодательства, ограничивающего свободу договоров.

Далее он подчеркнул, что КС РФ в Постановлении 1999 г. назвал потребителя слабой стороной. По мнению О. Прусакова, бизнес часто не выполняет ст. 10 ГК РФ о добросовестном поведении, поэтому «мы всегда уделяем повышенное внимание ст. 16 Закона о защите прав потребителей». Он также отметил, что стороны обращаются к ст. 421 ГК РФ, забывая о ст. 422, которая гласит, что договор должен соответствовать требованиям закона и иным нормативным актам.

По словам О. Прусакова, в работе с территориальными органами они призывают исключать субъективные оценки при оценке договора. Таким образом, любой договор должен быть оценен исходя из ст. 16 Закона о защите прав потребителей и ст. 422 ГК РФ с точки зрения отличия от ст. 428 Кодекса.

Руководитель управления подготовил доклад о практиках, ущемляющих права потребителей. Доклад появится в конце июля на сайте службы.

P.S. Вы, наверное, хотите узнать, при чем тут гонец из «Ромео и Джульетты»? Гонец заболел чумой, был помещен в карантин и не донес до Ромео известие о мнимой смерти Джульетты. Этот пример, как и другие литературные примеры, привела в своей яркой речи А. Попова, говоря о многовековых традициях санитарно-гигиенических правил, определяющих всю нашу жизнь и мировую историю.