



На вопросы шеф-редактора журнала «Закон» Владимира Румака отвечает **статс-секретарь — заместитель руководителя Роспотребнадзора Михаил Сергеевич ОРЛОВ**

## ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЙ ТЕРРОРИЗМ — НЕ БОЛЕЕ ЧЕМ ВЫДУМКА СО СТОРОНЫ БИЗНЕСА\*

Родился в 1976 г.

Окончил Академию труда и социальных отношений (г. Москва). Имеет высшее экономическое образование по специальности «бухгалтерский учет и аудит» и высшее юридическое образование по специальности «юриспруденция».

Работал специалистом 1-й категории отдела правового обеспечения, советником, начальником отдела правового департамента Министерства экономического развития и торговли РФ; заместителем начальника управления юридического обеспечения деятельности в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, заместителем начальника Управления организации деятельности системы государственного санитарно-эпидемиологического надзора, начальником правового управления Роспотребнадзора.

29 августа 2014 г. назначен статс-секретарем — заместителем руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

Кандидат юридических наук.

Женат. Воспитывает двоих детей.

— В этом году подводили итоги реформы дерегулирования. Как бы Вы оценили их с точки зрения тех полномочий, которые возложены на Роспотребнадзор?

— С точки зрения функций Роспотребнадзора первоочередное значение имеют существенные изменения законодательного поля. Прежде всего я говорю о нормативных актах в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, также значительны изменения и в сфере защиты прав потребителей.

Здесь важно иметь в виду историю нашей Службы, которой в этом году исполняется 99 лет. Изначально ее основной функцией было обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, но поскольку это нераздельно связано с защитой прав потребителей — вряд ли потребитель купит «качественный», но небезопасный для него продукт, — в 2014 г.

\* Редакция благодарит президента ОКЮР А.К. Нестеренко за помощь в организации интервью.

было решено объединить обе задачи в рамках одного ведомства.

В первой области — санитарное законодательство — был принят ряд важнейших законов. Прежде всего это изменения в Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>1</sup>, предусматривающие создание единой федеральной государственной информационной системы сведений санитарно-эпидемиологического характера. Без такой системы было сложно оперативно принимать решения, направленные на противодействие резкому осложнению эпидемиологической обстановки, что мы наблюдали во время пандемии коронавируса. Кроме того, это вышедший 30 декабря 2020 г. Закон о биобезопасности<sup>2</sup>, а также Указ Президента РФ, определяющий порядок взаимодействия органов публичной власти, в котором с учетом существенного вклада Роспотребнадзора в борьбу с инфекциями (прежде всего коронавирусной, но не только) закреплены наши полномочия в этой сфере.

В части наших полномочий на стыке санитарно-эпидемиологической и потребительской сфер регулирования я бы отметил мартовский Закон № 47-ФЗ<sup>3</sup>, в котором совершенно по-новому определено понятие «качество пищевой продукции»: если раньше юристы и надзорные органы могли интерпретировать его по-разному, то теперь есть законодательная дефиниция, четко установлены показатели качества, которые будут нами в дальнейшем конкретизироваться и развиваться, уже идет работа в части регулирования качества продукции и в праве ЕАЭС.

Что же касается дерегулирования, то раньше у нас действовало более 400 нормативных актов в области санитарного законодательства: это санитарные правила и гигиенические нормативы. После систематизации и кодификации этих правил количество документов сократилось с 400 до 9. Шесть из них вступили в силу с 1 января 2021 г. Самые значимые для бизнеса и

для населения касаются организации общественного питания, условий деятельности торговых объектов и рынков, реализующих пищевую продукцию, условий воспитания, обучения, отдыха и оздоровления детей, деятельности отдельных видов транспорта и объектов транспортной инфраструктуры и т.д. Еще два акта вступают в силу с 1 сентября 2021 г., и один из них касается санитарных правил по профилактике инфекционных болезней.

Это результат длительной системной работы Роспотребнадзора, которая по понятным причинам не могла начаться «только вчера». Привлекались научные организации, представители бизнеса и юристы. Именно благодаря консолидации усилий нам удалось уменьшить число действующих в нашей сфере нормативных актов более чем в 40 раз, а количество обязательных предписаний в них — почти в 4 раза.

Разумеется, меньше всего сокращений (примерно в 1,2 раза) претерпели требования в области профилактики инфекционных болезней, а также гигиенические нормативы (чуть больше чем в 1,2 раза), потому что вопросы биологической безопасности требуют к себе очень бережного отношения. Мы не можем подвергать риску жизни и здоровье людей.

Регулирование в сфере защиты прав потребителей тоже было актуализировано.

Мы пересмотрели те требования, за несоблюдение которых привлекаем к ответственности. Часть норм была в ответ на запрос бизнеса исключена, но мы честно предупредили всех, кто на этом настаивал, что очень внимательно будем наблюдать за правоприменительной практикой для того, чтобы понять, ухудшится ли положение потребителей. И должен заметить, что число жалоб потребителей сейчас увеличилось.

Причем это связано не только с изменением правил торговли и оказания услуг, но и с дерегулированием целых сегментов.

#### — А на сколько увеличилось количество жалоб?

— В 2020 г. примерно на 30%. Мы сейчас анализируем эту ситуацию и будем некоторые вещи поправлять.

<sup>1</sup> Внесены Федеральным законом от 02.07.2021 № 357-ФЗ.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 30.12.2020 № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации».

<sup>3</sup> Федеральный закон от 01.03.2020 № 47-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О качестве и безопасности пищевых продуктов“ и статью 37 Федерального закона „Об образовании в Российской Федерации“».

Такая работа проводится постоянно. И если сначала процесс идет в сторону дерегулирования, то потом неизбежно возвращается назад по запросу граждан-потребителей, интересы которых для нас, конечно, приоритетны. Впрочем, запрос может исходить не только от потребителей: например, была ситуация, когда целая отрасль клининговых услуг, т.е. представители бизнеса, сами попросили установить для них единые правила игры. Бизнес видит, что потребитель доверяет тем, кто действует по определенным правилам. А если правил нет, то добросовестному бизнесу не выжить, потому что всегда может появиться конкурент, который будет обманывать потребителя, экономя на издержках, и подрывать его доверие к отрасли в целом. Поэтому такое поведение бизнес-сообщества лично меня не удивляет.

**— Выпускаете ли Вы нормативные разъяснения для представителей бизнеса?**

— Да, мы используем этот инструмент. Например, мы разработали методические рекомендации по применению актов, содержащих новые санитарные правила: сами правила стали более лаконичными, но бизнесу все равно нужны разъяснения. Их мы и даем.

Также мы выпустили иллюстрированные пособия, поскольку понимаем, что люди, работающие в некоторых отраслях, таких как общественное питание, торговля, не всегда в совершенстве владеют русским языком, и наша задача — обеспечить четкое понимание ими содержания санитарных правил.

Все рекомендации и пособия размещены на нашем сайте, и, как мне кажется, важно обратить на них внимание юристов, поскольку их использование может очень пригодиться при юридическом сопровождении бизнес-процессов.

Мы как регулятор заинтересованы в минимизации случаев нарушений и поэтому со своей стороны сделали всё возможное, чтобы новые правила были предельно понятны тем, кому они адресованы, и исполнялись.

**— Те СанПиНы, которые вступают в силу с 1 сентября, как-то затрагивают борьбу с ковидом?**

— Нет, потому что уже в 2020 г. были в оперативном порядке приняты санитарные правила, направленные

на предупреждение распространения новой коронавирусной инфекции.

Более того, в очередной раз наша правоприменительная практика показала, что Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» содержит правовые инструменты, которые позволяют при наступлении эпидемиологических угроз своевременно принять необходимые нормативные акты. Речь идет прежде всего о постановлениях Главного государственного санитарного врача РФ, которые регистрируются в Минюсте России, а также постановлениях главных государственных санитарных врачей в субъектах Российской Федерации. Мы осуществляем контроль за тем, как исполняются меры в рамках этих постановлений.

**— С 2015 по 2018 г. на сайте Роспотребнадзора публиковались обзоры судебной практики, посвященной защите прав потребителей. Почему было принято решение отказаться от этих публикаций и планируете ли вы их возобновить? Что еще, кроме методических рекомендаций, может дать ориентиры юристам?**

— На самом деле Роспотребнадзор ежегодно до 1 июня готовит, представляет в Правительство РФ и публикует государственные доклады — как в сфере защиты прав потребителей, так и в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия.

Это очень полезные и важные документы, которые как раз и содержат в себе обзор существующей нормативной базы, включая произошедшие за год изменения в ней, причины этих изменений, а также судебную практику и практику рассмотрения обращений. В них же мы представляем свое виденье того, в каком направлении будет развиваться регулирование.

Такая открытость и публичность позволяют привлечь к обсуждению наших инициатив все заинтересованные стороны: как общественные объединения по защите прав потребителей, так и бизнес. Диалог очень важен: если требования окажутся неподъемными для бизнеса, он будет их игнорировать и стараться обходить, что в конечном счете отразится на безопасности товаров и услуг для потребителей.



Но, ведя такой диалог, во главу угла мы всегда ставим интересы потребителей. Призываю всех юристов пользоваться этими докладами. Мы не боимся критики, полярности мнений — наоборот, нам интересно получать обратную связь.

— **Отдельные ведомства, например ФНС и ФАС России, практикуют досудебное рассмотрение споров. В ФНС оно даже обязательно. Как с этим обстоят дела в Роспотребнадзоре?**

— Мы тоже придерживаемся такого порядка, причем в сфере санитарного надзора его соблюдение также обязательно. А в части защиты прав потребителей — пока добровольно.

При этом для удобства бизнеса мы уже ввели электронную форму обжалования постановлений наших территориальных органов.

По нашим прогнозам, количество обращений, тем более в электронном виде, будет расти, так как зачастую бизнес заинтересован именно в досудебном порядке урегулирования.

— **В 2019 г. Минюст России анонсировал разработку законопроекта, предусматривающего новый претензионный порядок в интернет-торговле и специальную цифровую платформу для подачи претензий по примеру Китая. Как сейчас обстоят дела с этой законодательной инициативой?**

— Мы участвовали в разработке этого документа. Его принципиальной новеллой является так называемая позитивная ответственность. Что имеется в виду? Мы вместе с Минюстом России попытались предоставить бизнесу возможность выстраивать свои отношения с цифровой площадкой так, чтобы обеспечить наиболее оперативное и эффективное удовлетворение законных требований потребителя. Если ты добровольно выполняешь эти требования, ты избегаешь негативных последствий для себя как хозяйствующего субъекта.

Речь идет о добровольном претензионном порядке: урегулировать таким образом спор можно будет через портал «Госуслуги». Этот механизм будет детализирован в подзаконных актах, и, кстати, он вызвал у бизнеса не меньший интерес, чем у потребителей.

Тем не менее судьба этого законопроекта была непростой. Он очень долго дорабатывался, но в итоге был принят в первом чтении, и мы очень ожидаем его принятия уже в этом году.

— **Действующий Закон о защите прав потребителей<sup>4</sup> уже довольно старый, и на протяжении нескольких последних лет обсуждается создание некоего потребительского кодекса. Нужно ли такое обновление, на Ваш взгляд?**

— Закон действительно немолодой, ему в следующем году исполнится 30 лет. Но я думаю, что это его преимущество, а не недостаток.

Стабильность Закона позволила потребителям к нему привыкнуть. Я нередко с удивлением замечаю, что люди цитируют его по памяти. Это значит, что они знают, что там написано, и знают свои права. Для бизнеса это тоже плюс, потому что ему важны понятные правила игры, которые не будут изменяться каждый год, полностью ревизоваться и т.д.

К тому же Закон постоянно совершенствуется, мы вносим в него изменения. За прошедшие годы он претерпел более 200 сутевых изменений и дополнений, и одни из последних касались сетевых агрегаторов. Статус этих площадок ранее не был определен, и потребитель зачастую не понимал, куда жаловаться. В итоге мы наблюдали плохие сюжеты, когда жизни и здоровью потребителя причинялся ущерб, но поставщик услуги говорил, что договор заключен не с ним, а интернет-агрегатор — что он просто предоставил возможность разместить объявление, не более того.

Это порождало социальную напряженность, и нам понадобилось более двух лет, чтобы внести изменения, учитывающие специфику работы сетевых агрегаторов. При этом мы столкнулись с жестким противодействием со стороны отдельных представителей бизнеса.

Так что нельзя говорить, что Закон устарел.

Что касается кодификации, то мы рассматривали такую возможность. Более того, она обсуждалась на со-

<sup>4</sup> Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей».



ответствующем заседании президиума Государственного Совета, еще у нас есть поручение Президента России по систематизации законодательства в этой сфере. Эта работа также предусмотрена стратегией госполитики в области защиты прав потребителей до 2030 г. и планом по ее реализации.

Но, с нашей точки зрения, кодификация здесь должна рассматриваться как инструмент, а не как конечный результат в виде создания Потребительского кодекса.

Мы уже провели довольно большую работу в области систематизации потребительского законодательства и даже подготовили в этом направлении законопроект, проходящий сейчас публичное обсуждение.

Это лишь первая ласточка, связанная с унификацией гражданско-правовой ответственности перед потребителями. Закрепляются важные законодательные принципы, которые сейчас являются размытыми, из-за чего потребитель не всегда лучшим образом себя чувствует.

Что имеется в виду? Изначально в России был принят базовый Закон, в котором прописаны основные права и обязанности потребителя. Но со временем у нас появились отраслевые законы, к примеру в сфере транспорта, строительства, финансовых услуг, где были определены свои условия ответственности, и не всегда в пользу потребителей. Однако потребитель, совершая сделку, таких отраслевых особенностей зачастую не учитывает, он ориентируется на Закон о защите прав потребителей. Поэтому очень важно собрать и общие, и специальные принципы защиты прав потребителей в едином законе, имеющем приоритет над положениями отраслевого законодательства в соответствующей части. В таком виде принцип кодификации, безусловно, должен быть реализован.

**— А если положения Закона о защите прав потребителей будут вступать в противоречие с нормами Гражданского кодекса, каким регулированием следует руководствоваться? В ГК ведь тоже есть норма о том, что его положения имеют приоритет над иными нормами гражданско-правового характера.**

— Приоритет должен иметь Закон о защите прав потребителей как специальный по отношению к ГК.

Это положение основано на самом ГК, отдающем первенство в этом смысле специальным законам. Думаю, каких-либо коллизий здесь быть не должно и не будет.

**— Закон о защите прав потребителей предоставляет потребителям довольно много преференций: освобождение от судебных расходов, высокие потребительские штрафы, отсутствие обязательного претензионного порядка по общему правилу. Не нарушает ли это баланс интересов между потребителями и производителями?**

— Вы как потребитель что бы ответили на этот вопрос?

**— Меня как потребителя, конечно, такое положение устраивает. Но оно не устраивает представителей бизнеса, которые говорят, что в России процветает потребительский терроризм и специализированные организации наживаются на этом.**

— Думаю, что по-другому у нас быть и не должно. Объясню, почему. В мировой практике существуют разные модели урегулирования отношений с потребителями. Есть юрисдикции, которые относят к потребителям даже хозяйствующие субъекты. Соответственно, там таких преференций потребителям не дается.

Мы пошли другим путем. Наше законодательство изначально построено на том, что потребитель является слабой стороной, а хозяйствующий субъект — профессиональным участником рынка. Соответственно, права потребителей должны быть особым образом защищены.

Бизнес всегда ищет лазейки (в хорошем смысле этого слова) и, должен заметить, вполне в этом преуспевает. Потребитель же далеко не всегда знает о своих правах, прописанных в Законе, и продавец этим часто пользуется. А когда потребитель все-таки обращается за защитой своих прав, хозяйствующие субъекты зачастую отказывают ему в удовлетворении претензий. Даже при нынешнем регулировании нередки случаи, когда потребитель вынужден обращаться в суд. А если бы у нас не было таких инструментов, как потребительский штраф, хозяйствующие субъекты бы попросту игнорировали подавляющее большинство претензий и количество потребительских исков было бы много выше.



Думаю, что потребительский терроризм — не более чем выдумка со стороны бизнеса. Я бы не стал характеризовать обращения потребителей в целях реализации их законных прав таким термином.

Нет потребительского терроризма, есть просто нежелание выполнять законные требования наших граждан.

Надо сказать, что многие страны, в рамках того же ЕАЭС и прочих интеграционных объединений, считают наш опыт удачным и даже имплементируют отдельные институты нашего потребительского законодательства в свои правовые системы.

— В документе, который был принят по результатам регуляторной реформы в конце прошлого года, сказано, что любой продавец обязан отвечать на претензии потребителей. Будет ли Роспотребнадзор отслеживать это и стоит ли ожидать появления штрафов за отсутствие ответов на потребительские претензии?

— Если речь идет о соблюдении правил, утвержденных постановлением Правительства РФ, то за их неисполнение уже предусмотрена ответственность, и мы как контролирующий орган при поступлении таких обращений, безусловно, будем применять меры административной ответственности.

— Вы сказали, что в ряде юрисдикций потребителем признается и хозяйствующий субъект. В нашем законодательстве тоже есть похожие нормы: к примеру, в законодательстве об энергоснабжении потребителем и слабой стороной считаются хозяйствующие субъекты, подключенные к соответствующей инфраструктуре. Нет ли необходимости распространить на них, хотя бы частично, преференции наподобие тех, которыми пользуются потребители — физические лица? И не изменится ли в будущем понятие потребителя с тем, чтобы признавать в качестве таковых организации, а не только граждан?

— Мы очень внимательно смотрим и анализируем, как интерпретируется понятие «потребитель». Пока что оно удовлетворяет потребности нашей экономики и существенных изменений здесь не требуется.

Если мы расширим это понятие и включим в него еще и организации, то ломаем основные принципы

Закона о защите прав потребителей в части защиты уязвимой стороны.

Мне сложно назвать уязвимыми компании, являющиеся потребителями энергии в отношениях энергоснабжения, притом что в силу довольно жесткого регулирования в сфере энергетики асимметрия договорных возможностей действительно может иметь место. Однако если это так, целесообразно решать эту проблему именно в рамках отраслевого законодательства и отношений между организациями, не затрагивая общие потребительские отношения.

Основные принципы защиты прав граждан-потребителей должны быть сведены в едином общем законе, иного регулирования здесь быть не должно. Исключения из этих принципов, которые сегодня порой встречаются в подзаконном регулировании, недопустимы.

— Как Вы относитесь к институту финансового омбудсмена? И как соотносятся полномочия Роспотребнадзора и Банка России в части обеспечения прав потребителей финансовых услуг? Есть ли какой-то механизм межведомственного взаимодействия, предотвращающий появление коллизий в подзаконном регулировании?

— Мы как орган, на который возложены функции по защите прав потребителей в целом, сотрудничаем со всеми другими государственными органами, которые имеют какое-либо отношение в этой сфере. Область финансовых услуг — не исключение, в том числе поэтому руководитель Роспотребнадзора является одним из представителей Правительства в Совете службы финансового уполномоченного.

Мы заключили соглашение о взаимодействии с Банком России. В сфере обеспечения доступности финансовых услуг у нас с ними налажен тесный рабочий контакт, а в области обеспечения финансовой грамотности мы дополняем друг друга.

Что касается соотношения полномочий Роспотребнадзора и Банка России, то дублирования полномочий здесь нет, хотя бы в силу того, что осуществление контрольно-надзорных функций у нас основано на различной законодательной базе.

Кстати, мы внимательно отслеживаем поправки, которые вносятся другими государственными органами в наше законодательство и могут как-то затрагивать права потребителей.

**— В своем выступлении 1 февраля 2021 г. Президент РФ В.В. Путин потребовал защитить интересы неквалифицированных инвесторов на финансовом рынке. Участвует ли Роспотребнадзор в разработке государственной политики в этой сфере? Нет ли необходимости подвести ее под действие Закона о защите прав потребителей?**

— Наша позиция заключается в том, что чем больше сфер будет подпадать под общий Закон о защите прав потребителей, тем лучше.

Мы прорабатываем вопрос защиты неквалифицированных инвесторов, но, к сожалению, не всегда находим понимание у представителей бизнеса, которые, видимо, имеют свои опасения из-за особенностей данной сферы. Тем не менее мы продолжаем вести диалог.

Такой же диалог сейчас ведется и с представителями каршерингового бизнеса, и мы видим готовность бизнеса к корректировке отдельных практик в сторону интересов потребителей.

Мы не стали проводить одномоментную, затрагивающую сразу все сферы бизнеса систематизацию регулирования, поскольку понимали, что в разных его сегментах может встретиться разная степень противодействия и весь пакет изменений может застрять из-за того, что в какой-то области такое противодействие окажется более сильным. Тем более что новый Закон об обязательных требованиях<sup>5</sup> предписывает нам учитывать интересы бизнеса при изменении регулирования.

Поэтому мы проводим систематизацию поэтапно, и я надеюсь, что общие принципы потребительского законодательства со временем будут распространены и на новые экономические отношения. Думаю, это правильно, ведь ни один бизнес не существует в вакууме, деньги ему приносят потребители. А значит, важно защитить их интересы и проявлять к ним должное уважение.■

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».