

**ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ ИНФОРМАЦИОННОГО
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ**

Борцова Д.Э., соискатель ФГУП «СТАНДАРТИНФОРМ»

В статье рассмотрены основные организационно-управленческие факторы развития институциональной среды информационного обеспечения защиты прав потребителей. Проанализированы требования к информационному обеспечению рыночного контроля качества и безопасности продукции. Уточнены направления развития институтов, обеспечивающих информационную поддержку защиты прав потребителей в условиях интеграции Таможенного союза.

Ключевые слова: Таможенный союз, защита прав потребителей, стандарты, технические регламенты, информационное обеспечение.

UDC 658.89+007

**ORGANIZATIONAL AND MANAGERIAL FACTORS OF THE
DEVELOPMENT OF THE INSTITUTIONAL ENVIRONMENT OF THE
INFORMATION TO PROTECT THE RIGHTS OF CONSUMERS**

Bortsova D.E., seeker of candidate of economic sciences at
FSUE «STANDARTINFORM»

In the article the basic organizational and management mechanisms of the institutional environment of the information to protect the rights of consumers. Analyzed the requirements for information support of the market for quality control and product safety. Sharpen the focus of the development of institutions that provide information support to consumer protection in the context of integration of the Customs Union.

Keywords: Customs Union, consumer protection, standards, technical regulations, information technology.

Принципы, формы, методы государственного регулирования товарооборота с целью обеспечения качества и безопасности продукции должны различаться в зависимости от характера продукции, присущих ей рисков,

способности потребителей самостоятельно отстаивать свои интересы. Под риском в Федеральном законе «О техническом регулировании» [1] подразумевается «вероятность причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда».

С позиций тяжести и неисправимости последствий можно предложить следующую условную градацию рисков:

- 1) угрозы жизни, нанесения тяжких и необратимых повреждений здоровью, окружающей среде;
- 2) угрозы нанесения обратимых повреждений здоровью, окружающей среде; крупномасштабного вреда имуществу;
- 3) угрозы некачественного функционирования продукции, нанесения ей незначительного ущерба другому имуществу.

С позиций частоты и вероятности их проявления риски можно разделить на: присущие модели изделия в целом (в рамках данной категории необходимо ввести дополнительную классификацию по вероятности проявления риска в данной модели); присущие определенной партии изделий (в рамках данной категории необходимо ввести дополнительную классификацию по вероятности проявления риска в данной партии); присущие единичным экземплярам. Пересечение указанных классификаций (которые, безусловно, носят качественный и предварительный характер, являясь теоретическим обобщением принципов принятия решений и нуждаясь в детальном уточнении по конкретной категории продукции) дает универсальную двумерную классификацию рисков, итоговые группы которой определяют целесообразность применения тех или иных принципов, форм, методов государственного регулирования и контроля. В общем виде методы контроля можно разделить на контроль *ex ante* (до выхода продукции на рынок или же до попадания ее к конечному потребителю; в свою очередь, его можно разделить на контроль каждого экземпляра, выборочную проверку партий и контроль

только модели товара, а также организации процессов ее производства) и контроль *ex post* (по факту выявленных потребителем недостатков). Очевидно, что в случае объектов, несущих риски жизни множества людей (таких как АЭС, пассажирские авиалайнеры, электронные микросхемы для специальных применений и т.д.) необходим тотальный контроль каждого экземпляра *ex ante*. Логика этого вполне понятна: когда речь идет о невосполнимом вреде, его необходимо предотвращать, а не компенсировать, поскольку его адекватная компенсация невозможна. Однако для подавляющего большинства видов продукции такой контроль является запретительно дорогим. Поэтому по большинству видов потенциально опасной продукции контролю подвергается не каждое изделие, а лишь общие характеристики модели и процессов ее производства.

Необходимо выбирать сочетание выборочного государственного контроля *ex ante* и контроля со стороны рынка. Рациональный выбор зависит не только от особенностей товара, но и от развития институтов и инфраструктуры в стране. Главным преимуществом государственного контроля является его превентивность, позволяющая предотвращать ущерб до его причинения, и профессионализм контролирующих органов, оснащенных соответствующей техникой и методологией. Его недостатком является возрастание административного давления на бизнес. Если проанализировать выборочный государственный контроль с точки зрения возможного негативного влияния на функционирование объективных рыночных механизмов, то станет ясно, что его выборочность имеет признаки сразу нескольких факторов риска:

«а) широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти

или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц)» [2].

В этих условиях российскими властями был взят курс на либерализацию условий ведения бизнеса, снижения административного давления в форме проверок. Для этого был принят специальный закон – Федеральный закон от 26.12.2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» № 294-ФЗ [3], в котором постулируется «презумпция добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей» (ст. 3), периодичность проведения плановых проверок ограничивается одной проверкой в 3 года, их график объявляется заранее (ст. 9), а основаниями для внеплановой проверки являются или обращения с мест (от граждан, юридических лиц, СМИ, органов государственной власти, поступивших непосредственно в уполномоченные органы или через жалобу в прокуратуру, которая выписывает требование о проверке) о причинении вреда или возникновении угрозы причинения вреда, или же для проверки выполнения ранее предписанных мероприятий по устранению нарушений. Таким образом, внеплановые проверки рассматриваются как мера государственного реагирования *ex post*.

Сокращение масштабов государственного контроля качества и безопасности продукции должно сопровождаться улучшением механизмов рыночного контроля. При этом покупатели будут обеспечивать контроль не только качества, но и безопасности продукции в случае незначительных рисков. Например, известно, что некоторые серии компакт-дисков и DVD, как с записанной информацией, так и предназначенные для записи, в случае выпуска с браком могли не считываться корректно (т.е. имели ненадлежащее

качество), а при их раскручивании считывающим приводом до большой скорости – повредить сам привод (т.е. несли риски угрозы имуществу покупателя, однако величина этой угрозы и ее общественная опасность крайне низки). Безусловно, что с угрозами безопасности такого рода государство не может бороться без активной роли покупателей. Очевидно, что решающим фактором качества рыночного (прежде всего, потребительского) контроля является величина требуемых издержек, к одному из наиболее серьезных видов которых относятся информационные, а также процессуальные издержки. При этом значимость процессуальных издержек как запретительного фактора существенно ниже, поскольку законодательством предусмотрен ряд соответствующих мер (в частности, отсутствие госпошлины).

Снижение информационных издержек представляется существенно более сложной и комплексной задачей. Это связано с тем, что информационные издержки потребительского контроля за качеством продукции имеют многообразную природу. Во-первых, потребители не всегда могут выявить факт недостаточного качества товаров или их небезопасности, а проверка этого требует затрат времени на поиск ответственного органа или же финансовых затрат на независимую экспертизу. Во-вторых, значительных затрат требует доступ к официальным текстам стандартов, описывающих ту или иную продукцию, а также интерпретация содержащихся там сведений. В-третьих, по своей сути механизм рыночного контроля со стороны потребителей зачастую оказывается неспособным к обобщению – если потребитель подает рекламацию и, далее, исковое заявление, то соответствующими органами выносится решение по конкретному экземпляру товара и, как правило, не занимается выяснением причин возникновения брака, масштабов его распространения и т.д. Таким образом, индивидуально-компенсаторный механизм контроля не служит достаточной превенцией производителю от выпуска серий некачественной продукции: если за принудительной компенсацией убытков обратится лишь незначительный процент покупателей, то потери производителя будут ниже, чем выгода от экономии на производстве некачественной про-

дукции. Для устранения этого недостатка требуется, с одной стороны, развитие механизма «коллективных претензий», значительно облегчающих потребителям защиту своих прав в случае массовых дефектов, и, с другой стороны, более тесная интеграция результатов рассмотрения индивидуальных претензий потребителей и действий надзорно-контролирующих органов. Обе эти задачи детерминируют развитие соответствующей информационной инфраструктуры. Кроме того, обеспечение контроля качества серий продукции на основании выявленных дефектов конкретных экземпляров требует вывода на новый уровень качества информационной системы обеспечения прослеживаемости продукции, что является особенно сложной задачей в условиях активизации межгосударственных товарных потоков и организации Таможенного союза, упраздняющего таможенные границы с соответствующим контролем происхождения товаров.

Таким образом, можно сделать следующий вывод: если существующая система информационного обеспечения технического регулирования нацелена в основном на нужды производителей, органов по сертификации, аккредитации и государственных надзорно-контролирующих структур, поэтому оперирует в основном информацией на уровне «моделей изделия», а не конкретных экземпляров, то перенос центра тяжести системы контроля качества и безопасности продукции на субъектов рынка требует существенного расширения данной системы. В качестве частного примера можно рассмотреть ЕГАИС – Единую государственную автоматизированную информационную систему учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. Безусловно, не все виды продукции требуют столь же тщательного контроля оборота каждой единицы товара, защиты его специальными марками с многоуровневой защитой от подделок и т.д. Однако опыт функционирования ЕГАИС полезен для формирования контуров будущей единой информационной системы контроля товарооборота, которая, по мере формирования технических возможностей, должна быть сформирована на базе различных информационных систем. Эта система

должна быть в равной степени ориентирована как на интересы государственных надзорно-контролирующих органов, так и на интересы потребителей и их ассоциаций, для чего иметь различные профили доступа к информации.

Указанные факторы позволяют сделать вывод о необходимости развития Единой информационной системы контроля товарооборота единой информационной системы контроля товарооборота (ЕИС КТ) с целью более полного учета и обработки всех видов информации о качестве и безопасности товаров.

Исследование вопросов применения информации в области технического регулирования в интересах обеспечения качества и безопасности продукции в условиях глобализации торговых связей должно опираться на выявление актуальной и перспективной структуры данной информации. Под описанием объектной структуры информационного обеспечения технического регулирования предлагается понимать структурированную классификацию информации, содержащейся в системе информационного обеспечения технического регулирования (ИО ТР), согласно ее содержательным особенностям, влияющим на характер и объем практических потребностей в информации со стороны тех или иных заинтересованных лиц.

Прежде всего, необходимо выделить различие между нормативной и ненормативной информацией в области технического регулирования. С точки зрения теории правовой информатики, под нормативной информацией принято понимать информацию, находящуюся в тексте правового акта и содержащую правовые нормы. Как подчеркивается в определении правовой информации, данном на сайте Научного центра правовой информации [4] «Законодательство – наиболее значимый вид правовой информации, основу которого составляют: нормативные правовые акты России и сопутствующие им документы – официальные разъяснения правовых актов, сопроводительные документы, распоряжения органов государственной власти и должностных лиц и некоторые другие, а также акты международного права, действующие на территории России». Необходимо рассмотреть список характерных

особенностей норм права применительно к нормативной информации в области технического регулирования (не рассматривая при этом детально вопрос о специфике технических норм в системе права, как относящийся более к юриспруденции).

1. Регулирование поведения. Данный признак характерен для достаточно большого вида документов в области технического регулирования – поведение тех или иных субъектов регламентируют технические регламенты, стандарты различных уровней.

2. Общий характер. Такие его черты, как неконкретность адресата, неперсонифицированный характер, многократность применения характерны как для стандартов и технических регламентов, так и для некоторых других документов, например, технических условий.

3. Общеобязательность. Нормы права обязательны для всех, кому они адресованы. Очевидно, что технические регламенты обязательны для применения на территории России. В Таможенном союзе регламенты будут обязательны для применения на территории всех членов Союза. Для экспортеров обязательными являются аналогичные нормы стран, куда экспортируется продукция. Что касается стандартов, то в Федеральном законе «О техническом регулировании» предусмотрены следующие виды документов в области стандартизации: национальные стандарты; правила стандартизации, нормы и рекомендации в области стандартизации; применяемые в установленном порядке классификации, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации; стандарты организаций; своды правил; международные стандарты, региональные стандарты, региональные своды правил, стандарты иностранных государств и своды правил иностранных государств, зарегистрированные в Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов; надлежащим образом заверенные переводы на русский язык международных стандартов, региональных стандартов, региональных сводов правил, стандартов иностранных государств и сводов правил иностранных государств, принятые на учет национальным орга-

ном Российской Федерации по стандартизации; предварительные национальные стандарты. Кроме этого, хотя технические условия (ТУ) и не упомянуты в законе, они продолжают активно применяться на практике. Анализ обязательности нормативных документов в области стандартизации позволяет сделать следующий вывод: в общем случае они являются добровольными, как это прямо указано в ст. 12 Федерального закона «О техническом регулировании»: «Стандартизация осуществляется в соответствии с принципами: добровольного применения документов в области стандартизации». Однако на практике статус многих стандартов приближается к обязательному для широкого круга субъектов. Прежде всего, это производители продукции, обязательные требования к которой установлены техническими регламентами, снабженными согласно принципу «презумпции соответствия» ссылками на гармонизированные стандарты. Поскольку процедура прямого подтверждения соответствия требованием технических регламентов без выполнения соответствующих гармонизированных стандартов является в настоящее время крайне затратной и, по сути, экзотической, то можно говорить об экономической обязательности применения гармонизированных стандартов. Что касается международных и региональных стандартов, то, как сказано выше, они могут являться обязательными для отечественных экспортеров в случае соответствующих импортных правил. Применение других нормативных документов в области технического регулирования является сугубо добровольным.

4. Связь с государством. Правовые нормы устанавливаются или санкционируются государством, при необходимости обеспечиваются государственным принуждением. К устанавливаемым государством нормам относятся технические регламенты. К санкционируемым – стандарты по отношению к тем производителям, которые добровольно приняли на себя обязательства по их выполнению. Государственное принуждение подкреплено санкциями, установленными в ряде нормативно-правовых актов. В частности, можно рассмотреть ст. 238 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ)

«Производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности», в диспозиции которой указано несоответствие «требованиям безопасности жизни или здоровья потребителей, а равно неправомерные выдача или использование официального документа, удостоверяющего соответствие указанных товаров, работ или услуг требованиям безопасности», т.е. конкретно виды документов, задающих данные требования, не перечислены. Кроме того, ст. 171.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ) «Производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт немаркированных товаров и продукции» предусматривает ответственность за «Производство, приобретение, хранение, перевозку в целях сбыта или сбыт немаркированных товаров и продукции, которые подлежат обязательной маркировке ... знаками соответствия, защищенными от подделок, совершенные в крупном размере». В ст. 14.4 КоАП РФ «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований» определяет ответственность за нарушения не только в области безопасности, но и в области качества, т.е. подкрепляет санкциями соблюдение соответствующих стандартов качества. Кроме того, ст. 14.43-14.48 КоАП РФ посвящены отдельным нарушениям в области соблюдения технических регламентов, декларирования соответствия и сбыта продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия.

5. Формальная определённость. Данный признак характерен для всех нормативных документов в области технического регулирования.

6. Системность. Технические нормы взаимосвязаны и не противоречат друг другу.

Таким образом, с содержательной стороны большинство документов, задающих технические нормы, соответствует большей части признаков нормативной правовой информации, а критерием определения принадлежности к ней является их общеобязательность. При этом, если рассматривать вопрос

общеобязательности не с формально-юридической, а с содержательно-экономической стороны, то можно говорить о градации технических норм по силе и основаниям их обязательности, от прямо установленных государством (технические регламенты) через фактически обязательные по экономическим соображениям стандарты к стандартам и другим документам, задающим технические нормы и требования (как ТУ), обязательность исполнения которых задается индивидуальным решением конкретного экономического субъекта об их принятии.

Таким образом, в области технических норм существует многоступенчатый переход от нормативной информации к ненормативной генерализованной информации, в таких ее выражениях, как добровольно применяемые стандарты, ТУ, методические пособия, статистические данные и т.д.

Значимость указанной информации не должна недооцениваться, поскольку в процессе принятия решений в области качества и безопасности данные нормативной информации обрабатываются, в том числе, и на основании данных ненормативной генерализованной информации.

Интеграция в рамках Таможенного союза, а также вступление России в ВТО обуславливают необходимость изучения современной субъектной структуры национальной системы информационного обеспечения технического регулирования, зарубежного опыта интеграции национальных систем в ходе создания межгосударственных объединений и выработки на этой основе основных направлений развития системы ИО ТР Таможенного союза.

В области нормативной информации большую актуальность приобретают иностранные и международные документы в области технических норм, однако уже в настоящее время их включение в Единую информационную систему технического регулирования (ЕИС ТР) функционирует достаточно эффективно (см. таблицу 1 [5]).

Однако это не относится к комплементарной им ненормативной генерализованной информации, включая научно-методическое обеспечение процессов управления качеством для выполнения требований зарубежных стан-

дартов. Хотя данная информация может быть получена заинтересованными субъектами самостоятельно, это сильно увеличивает их транзакционные издержки выхода на зарубежные рынки и, тем самым, может явиться техническим барьером для малого и среднего бизнеса.

Таблица 1

Состав Федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов: международные и зарубежные стандарты

Международные и зарубежные стандарты	Количество	
	Оригинал	Перевод
	Всего	
Международные стандарты:	31 967	6 481
ISO	19 254	5 325
IEC	7 073	860
ITU	5 640	296
Европейские стандарты, принятые в качестве национальных стандартов:	20 077	
Национальные стандарты иностранных государств, в том числе		
Австрии	272 504	9 757
Великобритании	22 391	18
Германии	32 068	705
Италии	34 794	1 740
Франции	19 201	100
Китая	34 313	790
Других 33-х государств	19 603	-
Имеется доступ к сайтам организаций по стандартизации 106-ти иностранных государств		

Задача формирования и ведения информационного фонда в области нормативной информации по техническому регулированию, а также обеспечению ее доступности для заинтересованных лиц возложена, согласно Федеральному закону «О техническом регулировании» и Постановлению Правительства Российской Федерации от 15.08.2003 г. «О Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов и единой информаци-

онной системе по техническому регулированию» № 500 на Росстандарт и его подведомственные организации. Таким образом, именно Росстандарт, сочетающий в себе функции одного из главных поставщиков информации по техническому регулированию и центра ее обработки, является в настоящее время стратегическим апексом системы ИО ТР, а его Управление развития, информационного обеспечения и аккредитации в сочетании с подведомственными организациями – ее операционным ядром.

С развитием Таможенного союза субъектная структура ЕИС КТ неизбежно будет изменяться. В настоящее время принята принципиальная договоренность о том, что «Стороны формируют информационную систему в области технического регулирования Таможенного союза как часть Интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза» (ст. 12 «Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации»). К числу источников нормативной информации присоединятся органы, ответственные за выпуск технических регламентов Таможенного союза.

Таким образом, можно сделать следующий вывод: поскольку объем информации, необходимой для качественной защиты прав потребителей, существенно увеличивается, необходима разработка и принятие единой государственной стратегии стран Таможенного союза по интеграции соответствующих информационных систем. При этом государственные институты должны полностью обеспечивать соответствующую информационную инфраструктуру, а применение указанной информации в интересах потребителей является задачей сотрудничества государственных надзорно-контролирующих органов, общественных институтов защиты прав потребителей и других заинтересованных субъектов.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 27.12.2002 г. «О техническом регулировании» № 184-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 5140.
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. – 2010. – № 10. – Ст. 1084.
3. Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. – 2008. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 6249.
4. Режим доступа: www.scli.ru.
5. Режим доступа: www.gostinfo.ru.