

СИСТЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАЩИТЕ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ЕЕ СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ

В статье исследуется процесс становления и развития законодательства о защите прав потребителей в различных странах и в Республике Беларусь в частности. Автором отмечено отсутствие должной систематизации нормативных правовых актов, регулирующих потребительские отношения в Республике Беларусь. Особая роль отведена исследованию системы потребительского законодательства в Республике Беларусь на современном этапе.

Введение

Целью данной работы является изучение и анализ основных этапов процесса становления потребительского законодательства, а также содержание и формирование действующей системы защиты прав потребителей в Республике Беларусь.

То, что потребитель нуждается в защите, люди признали еще в глубокой древности. Поэтому практически во всех сводах законов уже с тех времен присутствовали нормы, защищающие интересы граждан как потребителей. Первым примером такого рода могут служить законы Хаммурапи (XVIII в. до н.э.), которые регулировали отношения кредита, качество товаров и услуг и ответственность за продажу некачественных товаров.

Основная часть

В Австрии в XV в. продавец разбавленного или прокисшего молока в наказание должен был выпить все некачественное молоко.

Первый протест потребителей, имеющий документальное подтверждение, зафиксирован в 1775 г. в штате Массачусетс, когда продавцы испорченной пищи были приговорены к позорному столбу [1, с. 17-18].

Массовое движение потребителей, известное на Западе как консьюмеризм, получило свое развитие в начале XX в.

В США в это время была написана знаменитая книга “Джунгли”, рассказывающая о стандартах безопасности, которые надо соблюдать при производстве мясных продуктов. Она имела большой общественный резонанс и отчасти привела к тому, что на законодательном уровне было принято решение о создании государственного органа “Администрация по надзору за питанием и медикаментами”. В 1914 г. принят Федеральный закон о торговой комиссии, учредивший комиссию (Federal Trade Commission) для ограничения монополий и нечестной торговой практики.

В период Великой депрессии (начало 30-х гг. XX в.) в США был принят ряд законов, ставящих цель оградить потребителя от явных злоупотреблений в сфере обращения.

В 1936 году был создан Союз потребителей. В 60-е гг. XX в. обостряется проблема качества жизни. В результате конгресс США принял более десятка специальных законов по защите интересов потребителей [1, с. 18-19].

В 1938 г. принимается поправка к Закону о Федеральной торговой комиссии, которая предусматривала судебное преследование нечестной и обманной торговой практики, особенно рекламы [2, с. 356].

Но лишь в 60-е гг. XX в. начинает складываться система защиты прав потребителей. 15 марта 1962 г. президент США Дж. Кеннеди произносит речь в Конгрессе, где провозглашает четыре основных права потребителей: право на выбор, на безопасность, право быть выслушанным, право на информацию [3, с. 303].

Поэтому в 1967 г. было принято решение о создании Комиссии по безопасности потребительских товаров.

С 1967 г. начинает функционировать Федерация потребителей Америки. Таким образом, консьюмеризм берет свое начало в США, откуда позднее произошло его распространение в другие страны.

В Японии создание системы административно-правовой защиты потребителей происходило двумя путями. Первый состоял в принятии законодательных актов (более 50), основным из которых является Основной закон об охране интересов потребителей (1968 г.). Другой путь – организация системы государственных учреждений, которые вырабатывают общую политику, выполняют координационные и контролирующие функции, осуществляют товарные инспекции, помогают решать спорные вопросы, информируют потребителей. Однако созданная система административно-правовой защиты потребителей не стала прочным щитом потребителя.

Подлинным защитником интересов японских граждан становится потребительское движение.

Во Франции еще в 1905 г. принят Закон о фальсификации и подлогах в области товаров и услуг. В 1977 г. одобрен Закон об охране прав и информации о потребителях. Государство обеспечивает защиту потребителей через различные организации и службы.

В Великобритании в 1984 г. опубликована Белая книга, посвященная обеспечению безопасности товаров, на основе которой в 1987 г. принят закон, предусматривающий ответственность за ущерб, нанесенный потребителю дефектами изделий.

В Австрии действуют около 200 законов, охраняющих права потребителей, а с 1988 г. принят Закон об ответственности за качество продукции.

Анализируя изложенное, автор считает, что для стран Западной Европы характерна достаточная развитость системы законодательства в сфере защиты прав потребителей.

С 1960 г. движение потребителей приняло международный характер. Именно тогда была создана Международная организация союзов потребителей (International Organization of Consumer Unions), целью которой было объединение союзов потребителей всего мира. В 1995 г. она была переименована в Consumer International (CI). Членами CI являются 224 потребительские организации из 120 стран мира (по данным 1998 г.). В нее входят и две организации Республики Беларусь: Белорусское общество защиты прав потребителей (БОЗП) и Минское общество защиты прав потребителей [1, с. 23-28].

В 1973 г. Европейский Союз на 25 сессии консультативной ассамблеи принял "Хартию защиты потребителей", 9 апреля 1985 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла "Руководящие принципы для защиты интересов потребителей". Республика Беларусь, являясь полноправным членом мирового сообщества, присоединилась к решению ООН. А 13 мая 2000 г. странами участницами СНГ подписано "Соглашение об основных направлениях сотрудничества государств – участников СНГ в области защиты прав потребителей", которое вступило в силу для Республики Беларусь 29 мая 2000 г.

Защита прав потребителей является одной из наиболее актуальных социально-экономических проблем всех государств мирового сообщества. Данная тема в цивилистической литературе затрагивалась такими авторами, как О.С. Иоффе, М.И. Брагинским и другими, вместе с тем, большинство современных работ носят информационный, а не научный характер. Многие вопросы требуют сегодня всестороннего изучения, с учетом практики применения новейшего законодательства о защите прав потребителей.

В Республике Беларусь до 1994 г. не было закона прямого действия, защищающего права потребителей. В советские времена базой законодательства, регламентирующего права граждан-покупателей, являлись нормы гражданского кодекса (1964 г.). Между тем с конца 80-х гг. XX в. появилась необходимость создания системы гарантий охраны прав граждан, а советское законодательство не соответствовало международному уровню защиты прав потребителей. Те права, что были регламентированы, часто не имели рабочего механизма их реализации.

Система законодательства (согласно В.А. Кучинского), это совокупность нормативных правовых актов, расположенных в соответствии с системой права и целями (потребностями) государственного управления в той или иной сфере общественной жизни [4, с. 279].

В Республике Беларусь нормативно-правовая база защиты прав потребителей носит комплексный, межотраслевой характер.

Нормативно-правовой основой защиты прав потребителей в республике являются Конституция и действующее законодательство, регламентирующее населению условия и правила реализации товаров и услуг.

Основным нормативно-правовым актом в области защиты прав потребителей является закон Республики Беларусь “О защите прав потребителей” от 9 января 2002 г. № 90-З (в ред. Закона от 08.07.2008 г.) (далее – Закон) [5].

Закон определил права потребителей в соответствии с нормами, установленными мировым сообществом и закрепленными в резолюции Генеральной ассамблеи ООН в 1985 г. [1, с. 31].

Согласно п.1 ст.3 Закона отношения в области защиты прав потребителей регулируются *Гражданским кодексом Республики Беларусь (далее – ГК), настоящим Законом и иным законодательством*. Данная статья определяет структуру законодательства о защите прав потребителей. Исходя из смысла буквального толкования изложенного, автор считает, что в Законе выделены три уровня нормативных актов: ГК, непосредственно Закон, иное законодательство.

Таким образом, на первое место среди других законов Закон поставил *ГК Республики Беларусь*. Данная позиция, с точки зрения автора, представляется оправданной и согласуется с ч. 7 ст. 10 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361 – З “О нормативных правовых актах Республики Беларусь” [6], о том, что ГК имеет большую юридическую силу по отношению к другим кодексам и законам, содержащим нормы гражданского права.

Он занимает центральное место в системе гражданского законодательства. Следовательно, все нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать ГК. Поэтому нормы гражданского права, находящиеся в Законе должны соответствовать ГК Республики Беларусь.

Закон “О защите прав потребителей” применяется к отдельным видам гражданско-правовых договоров в части, не противоречащей ГК, независимо от того, есть ссылка на него в ГК или нет в случаях, если:

- регулирует отношения, не урегулированные ГК;
- конкретизирует и детализирует положения ГК;
- законы и иные правовые акты предусматривают иные правила, чем ГК, когда ГК допускает возможность их установления иными законами и правовыми актами.

Отметим, что законодательство о защите прав потребителей не применяется при разрешении споров, вытекающих из договорных отношений

между гражданами, из отношений с участием граждан-предпринимателей в случае приобретения ими товаров, использования работ, услуг, связанных с предпринимательской деятельностью, а также в связи с приобретением товаров, использованием работ, услуг для нужд организаций.

Во многих случаях, решить вопрос, регулируются ли отношения, возникающие из того или иного гражданско-правового договора Законом “О защите прав потребителей” на практике является весьма затруднительно.

Отметим, что Закон в основном содержит нормы гражданского права, вместе с тем в нем содержатся так же нормы других отраслей права, устанавливающие полномочия некоторых органов исполнительной власти, общественных организаций, т.е. регулирующие отношения, не подпадающие под действие гражданского законодательства. При применении этих норм Закона следует руководствоваться основополагающими законами соответствующих отраслей права [7, с. 18-19].

Рассмотрим, какой смысл заложен в словосочетании “иное законодательство”? Под законодательством согласно ч. 5 ст. 1 Закона “О нормативных правовых актах Республики Беларусь” понимается система нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения. Нормативный правовой акт – это официальный документ установленной формы, принятый (изданный) в пределах компетенции уполномоченного государственного органа (должностного лица) или путем референдума с соблюдением установленной законодательством Республики Беларусь процедуры, содержащий общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение [6, ст. 1].

Таким образом, с точки зрения автора, под словосочетанием “иное законодательство”, (используемое в Законе), надо понимать все другие нормативные правовые акты, кроме ГК и самого Закона о защите прав потребителей, которые в той или иной степени содержат нормы, связанные с развитием и защитой потребительских отношений.

Так же необходимо иметь в виду, что ст. 4 Закона устанавливает приоритет норм международных договоров. Следовательно, если международным договором Республики Беларусь установлены иные правила о защите прав потребителей, чем те, которые предусмотрены Законом, применяются правила международного договора, что соответствует ст. 8 Конституции Республики Беларусь, в части признания приоритета общепризнанных принципов международного права.

Исходя из изложенного, автор считает, что нормативно-правовые акты в области защиты прав потребителей располагаются согласно их юридической силе, т.е. по соподчиненности по отношению к иным нормативным правовым актам, следовательно, все анализируемые нормативно-правовые акты, так же можно классифицировать по органам, их принявшим.

Таким образом, орган принятия является одним из критериев классификации нормативно-правовых актов, регулирующих отношения с участием потребителей.

Автор разделяет мнения А.М. Аврах, М.Ю. Чельшева, которые предлагают классифицировать законодательство о защите прав потребителей путем подразделения правовых актов на частноправовые и публично-правовые.

Так, отношения между потребителем и его контрагентами носят частный характер, а отношения, складывающиеся между продавцом, изготовителем, исполнителем и уполномоченными органами публичной власти (например, отношения в области безопасности и качества товаров), носят публичный характер, в соответствии с чем первая группа отношений будет регулироваться частноправовыми актами, а вторая, соответственно – публично-правовыми.

Поскольку отношения с участием потребителей возникают из различных гражданско-правовых договоров, попытаемся проанализировать законодательство, действующее в различных сферах потребительских отношений. Сегодня на территории Республики Беларусь действуют два основных закона, регулирующих отношения с участием потребителей (назовем их законы прямого действия), это Закон “О защите прав потребителей жилищно-коммунальных услуг” от 16.07.2008 г. № 405-З [8] и вышеназванный Закон “О защите прав потребителей”. Закон “О защите прав потребителей жилищно-коммунальных услуг” регулирует отношения, возникающие в области защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг, а Закон “О защите прав потребителей” – иные отношения с участием граждан потребителей. В соответствии с данными законами принят ряд Положений, которые так же можно классифицировать в зависимости от сферы регулирования на две группы: Положения, принятые в целях уточнения и облегчения применения реализации норм Закона “О защите прав потребителей” и Положения, принятые для более четкой реализации Закона “О защите прав потребителей жилищно-коммунальных услуг”. В данных Положениях четко прослеживается позиция законодателя о том, что первая группа Положений разработана в соответствии с Законом “О защите прав потребителей”, а термины и определения, используемые в Положениях применяются в значениях, установленных данным законом, вторая группа Положений принята в соответствии с Законом “О защите прав потребителей жилищно-коммунальных услуг” и, соответственно, применяемые термины и определения используются в значениях, установленных Законом “О защите прав потребителей жилищно-коммунальных услуг”.

В ст. 2 Закона “О защите прав потребителей жилищно-коммунальных услуг” закреплено, что отношения в области защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг регулируются Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и другими актами законодательства. К отношениям между исполнителем и потребителем, не урегулированным настоящим Законом, применяется законодательство о защите прав потребителей. Следовательно, при регулировании отношений, возникающих в сфере оказания жилищно-коммунальных услуг, в первую

очередь, применяются нормы специального закона – Закона “О защите прав потребителей жилищно-коммунальных услуг”, а уже затем к отношениям, не урегулированным нормами этого закона, может применяться другое законодательство о защите прав потребителей.

Заключение

Таким образом, анализ изложенного показывает, что несмотря на значительное количество нормативных-правовых актов и внушительный временной отрезок развития правовых норм в области защиты прав потребителей, связанный с политическими и историческими факторами, сегодня в законодательстве имеется ряд пробелов. Устранение многих из них возможно с принятием единого кодифицированного акта, в котором должны отражаться основные положения по защите прав потребителей, указан перечень гражданско-правовых договоров, на которые распространяется действие законодательства о защите прав потребителей, закреплены их существенные условия. Данный документ должен стать основным руководством в области защиты прав потребителей.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Гурская, С.П.** Правила торговли и защита прав потребителей / С.П. Гурская. – 2-е изд. – Минск: Вышэйшая школа, 2007. – 190 с.
2. **Алешина, И.В.** Поведение потребителей: учеб. пособие для вузов / И.В. Алешина; ФАИР-ПРЕСС. – Москва, 1999. – 384 с.
3. **Митяева, Ю.В.** Формирование института общественного потребительского движения Российской Федерации / Ю.В. Митяева // Социально-гуманитарные знания. – 2003. – № 3. – с.303.
4. **Вишневский, А.Ф.** Общая теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбатов, В.А. Кучинский; под общ. ред. проф. В.А. Кучинского. – М.: Изд-во деловой и учеб. литературы, 2006. – 656 с.
5. О защите прав потребителей: Закон Респ. Беларусь, 9 янв. 2002 г., № 90-XII: в ред. Закона Респ. Беларусь от 08.07.2008, № 366-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО “ЮрСпектр”, Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.
6. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361 – З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 02.07.2009 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО “ЮрСпектр”, Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.
7. **Парций, Я.Е.** Закон Российской Федерации “О защите прав потребителей” / Постатейный комментарий Я.Е. Парция / Я.Е. Парций. – М.: Система Гарант, 2001. – 216 с.
8. О защите прав потребителей жилищно-коммунальных услуг: Закон Респ. Беларусь, 16 июля 2008 г., № 405-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО “Юр Спектр”, Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.