

**АКАДЕМИЯ
УПРАВЛЕНИЯ
МВД РОССИИ**

На правах рукописи

СМОЛЯКОВ Александр Геннадьевич

**ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ
ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА**

**Специальность 08.00.05 – экономика и управление народным
хозяйством (теория управления экономическими системами)**

**Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

Москва · 2006

**УЧЕНЫЙ СОВЕТ
ВХ. № 547
ОТ 17 НОЯБРЯ 2006Г.**

**УЧЕНЫЙ СОВЕТ
Исх. № 43/7/613
ОТ 17 НОЯБРЯ 2006Г.**

Диссертация выполнена на кафедре организации финансово-экономического и тылового обеспечения Академии управления МВД России.

Научный руководитель -
кандидат экономических наук, доцент
Наумов Юрий Геннадьевич.

Официальные оппоненты:
доктор экономических наук, профессор
Хомерики Гиви Веннамянович;

кандидат экономических наук
Алегин Александр Павлович.

Ведущая организация - Орловский юридический институт МВД России.

Защита состоится «21» 12 2006 г. в 14 час 30 мин. на заседании диссертационного совета Д 203.002.07 Академии управления МВД России по адресу: 125171, Москва, ул. 3. и А. Космодемьянских, д. 8, в ауд. 404.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Академии управления МВД России.

Автореферат разослан «14» 11 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат экономических наук, доцент

Е.Ф. Яськов

2007А
1963

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Сегодня можно говорить о том, что российская экономика в целом преодолела переходный этап и вступила в период поступательного рыночного развития. Поэтому можно смело утверждать, что в российской экономике сложилась система различных рынков (капиталов, ресурсов, труда, ценных бумаг, потребительский рынок и т.п.).

Зрелая социально-экономическая система характеризуется, с одной стороны, более стабильными отношениями и процессами, что упрощает их регулирование, с другой стороны, она предъявляет и более высокие требования к конечным результатам различных видов человеческой деятельности. Поэтому то, что простительно для переходной экономики, недопустимо и нетерпимо для зрелой экономической системы. В этом смысле сохраняющиеся масштабы теневых экономических отношений на потребительском рынке России свидетельствуют либо о незрелости нынешней системы, либо о недостатках в деятельности органов государственной власти, наделенных контрольными и надзорными функциями. И то и другое свидетельствует об актуальности изучения организационных и экономических проблем участия органов внутренних дел (ОВД) как одного из субъектов исполнительных органов власти в государственном контроле потребительского рынка.

Современный потребительский рынок функционирует на основе определенных принципов, присущих рыночной экономике, в сочетании с регулирующим воздействием со стороны государства, степень которого определяется складывающимися на каждый конкретный исторический этап социальными и экономическими условиями. Условия таковы, что потребительский рынок нуждается в серьезном контроле со стороны государства. Здесь сегодня сконцентрировался целый «клубок» проблем экономического, правового, криминологического, организационного порядка. Большинство этих проблем так или иначе связаны с криминализацией экономики, необходимостью усиления контроля в области защиты прав потребителей и взаимодействия государственных органов, общественных организаций и представителей бизнеса в вопросах развития потребительского рынка. Поэтому борьба с преступлениями и правонарушениями на потребительском также входит в систему государственного контроля потребительского рынка и является чрезвычайно актуальной задачей, которая поставлена перед органами внутренних дел.

Вышесказанное предопределило выбор темы, цель, задачи, объект и предмет диссертационного исследования.

РОС. НАЦИОНАЛЬНАЯ
БИБЛИОТЕКА
С.-Петербург
03 2007 акт 59

Степень разработанности темы исследования. Одним из важнейших направлений государственного управления является регулирование организационно-экономических отношений на различных рынках, в том числе и на таком крупном, как потребительский. Не случайно эти проблемы были и остаются в поле зрения ученых экономистов, управленцев, социологов и юристов.

Вопросам развития потребительского рынка были посвящены исследования: О.В. Головковой, В.В. Ловянской, В.И. Малышкова, В.Г. Ростанец, Ю.Г. Наумова, Т.Я. Нерсисяна и др.

В процессе исследования проблем потребительского рынка нельзя уйти от анализа вопросов криминализации экономических отношений в этом секторе экономики. Известно, что существенный вклад в разработку этих вопросов внесли: А.П. Алегин, В.М. Есипов, С.Н. Ковалев, А.А. Крылов, Ю.В. Латов, Г.В. Песчанских, Н.Н. Потрубач, И.Б. Рязанцева и др. Работы этих ученых также использовались при подготовке данной диссертации.

Деятельность ОВД, направленная на борьбу с административно-правовыми правонарушениями и преступлениями на потребительском рынке рассматривалась такими учеными, как: Н.А. Резина, М.М. Хубутия, Г.Б. Царева, Т.А. Якимова и др. Их работы также помогли понять сущность процессов, происходящих сегодня на российском потребительском рынке.

Однако, не умоляя значимости работ выше перечисленных ученых, следует отметить, что современная российская общественная наука не имеет полного представления о роли ОВД в системе государственного контроля потребительского рынка и перспективных направлениях совершенствования этой деятельности.

Объектом исследования является потребительский рынок как составной элемент современной экономики российского общества, а предметом - организационно-экономические отношения, связанные с государственным контролем потребительского рынка и участием органов внутренних дел в данном процессе.

Гипотеза исследования состоит в том, что активное развитие потребительского рынка может осуществляться только на принципах рыночной модели экономики при серьезном вмешательстве государства с целью защиты интересов всех субъектов потребительского рынка. Контрольная функция ОВД при этом реализуется в процессе выявления, предупреждения и раскрытия преступлений и административных правонарушений на потребительском рынке.

Цель исследования состоит в разработке теоретических и практических подходов к совершенствованию государственного контроля потребительского рынка с участием органов внутренних дел. Причем речь идет о поиске новых

форм и методов этой работы в условиях, когда в стране осуществляются серьезные институциональные преобразования: заканчивается реструктуризация экономики, проводится административная реформа, появляются новые субъекты экономических и социальных отношений.

Задачи исследования:

- показать место и роль потребительского рынка в развитых экономических системах и в России;
- провести анализ системы государственного контроля потребительского рынка;
- выявить проблемы в деятельности государственных и негосударственных субъектов контроля потребительского рынка и обосновать пути построения современной системы государственного контроля в данной сфере;
- определить роль ОВД в системе государственного контроля потребительского рынка;
- предложить направления противодействия криминализации потребительского рынка;
- разработать рекомендации по совершенствованию деятельности ОВД в области контроля потребительского рынка и обеспечения правопорядка на его объектах.

Методологическая база и методы исследования. Методологической и теоретической основой диссертации являются положения классической политической экономии, экономической теории, теории управления социальными и экономическими системами, теории экономической безопасности.

В ходе исследования использовались традиционные для экономической науки методы научного анализа: движение от абстрактного к конкретному, от простого к сложному, от общего к частному и т.д. Использовались также социологические методы (опросы экспертов и общественного мнения), исторический и функциональный методы анализа предмета исследования.

Научная новизна исследования заключается в систематизации теоретических и прикладных знаний в области государственного контроля потребительского рынка и разработке научных положений и практических рекомендаций, связанных с участием органов внутренних дел в этом процессе. В работе уточнено понятие «система государственного контроля потребительского рынка» и определены ее элементы, разработана классификация контрольных и надзорных органов и организаций, обоснованы концептуальные положения реформирования системы государственного контроля на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В диссертации также научно обоснованы основные направления противодействия криминализации потребительского рынка, даны предложения по преодолению негативных явлений в данной сфере, разработаны рекомендации по совершенствованию деятельности ОВД в области обеспечения правопорядка на объектах потребительского рынка при проведении контрольных проверок и ревизий.

Положения, выносимые на защиту:

1. Потребительский рынок играет особую роль в развитии экономических систем. Во-первых, именно на потребительском рынке определяются конечные параметры экономического благополучия граждан, во-вторых, здесь формируется «потребительская корзина» и произведенный конечный продукт доводится до потребителя, в-третьих, именно потребительский рынок во многом определяет социальное и психологическое состояние всего общества. Российский потребительский рынок еще достаточно примитивен. Он находится в том состоянии, которое было свойственно потребительскому рынку на Западе в первой половине двадцатого века. Более того, сложившаяся на сегодняшний день вертикальная интеграция производителей угрожает благоприятному развитию рыночных процессов и может привести к торможению и стагнации российской экономики. Все это говорит о необходимости и возможности совершенствования государственного контроля в данной сфере.

2. Система государственного контроля потребительского рынка – это особый социальный институт, включающий в себя совокупность элементов организационного, технического, экономического и правового характера, взаимосвязанных между собой, имеющих общие цели, направленных на соблюдение юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем правил ведения деятельности на потребительском рынке, установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами.

3. Одной из основных задач государственного контроля в части обеспечения безопасности товаров и услуг на потребительском рынке является разработка механизмов компенсации рыночных изъянов, которые позволяли бы наилучшим образом использовать сравнительные преимущества государственного регулирования, саморегулирования, самоконтроля производителей, организаций потребителей. Государство обладает сравнительными, но не абсолютными преимуществами в обеспечении оценки и контроля качества товаров и услуг. Данные преимущества заключаются в возможностях значительной экономии на масштабе посредством унификации процедур контроля на территории всей страны и экономии на разнообразии вне зависимости от конкретного рынка по-

требительских товаров. Одним из важнейших направлений государственного регулирования потребительского рынка является перераспределение функций и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями с повышением роли последнего.

4. Органы внутренних дел занимают особое место в системе субъектов контроля на потребительском рынке в силу того, что представляют собой наиболее многочисленные и технически оснащенные государственные учреждения исполнительной власти, наделенные в значительной степени универсальными специальными полномочиями по выявлению правонарушителей и принятию к виновным мер, установленных законом. Борьба с административными правонарушениями и преступлениями на потребительском рынке становится одним из важнейших направлений оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел. Эта деятельность находится на стыке интересов милиции общественной безопасности и служб криминальной милиции.

5. Непосредственной целью контрольной деятельности органов внутренних дел в сфере потребительского рынка является предупреждение и пресечение нарушений установленных правил деятельности и поведения хозяйствующих субъектов, процедур, а также требований (стандартов) по качеству изготавливаемой продукции, предоставляемых работ или оказываемых услуг. Конечная цель контроля совпадает с теми целями, которые преследует правовое регулирование деятельности ОВД, которые призваны оградить физических и юридических лиц, государство и общество в целом от негативных явлений на потребительском рынке, обеспечить их безопасность и законные интересы.

6. Все множество направлений функциональной деятельности подразделений ОВД по борьбе с правонарушениями и преступлениями на потребительском рынке с учетом их компетенции можно условно сгруппировать в три основные группы: предотвращение нелегального производства и реализации на территории Российской Федерации продукции, производимой вне сферы государственного контроля, а также предупреждение возможного перехода предпринимательской деятельности по производству и реализации продукции в сферу незаконной или «теневой» экономики, т.е. пресечение фактов выхода этой деятельности из-под контроля государства; обеспечение полноты сборов налогов и привлечения средств в доходную часть бюджета (федерального, регионального и местного); охрана интересов и прав потребителей на приобретение товаров надлежащего качества, безопасного для жизни и здоровья.

7. Деятельность ОВД по реализации контрольных (надзорных) полномочий в сфере потребительского рынка, в том числе и организация борьбы с правонарушениями на потребительском рынке, должна осуществляться ис-

ключительно на плановой основе с учетом особенностей объектов потребительского рынка и в пределах «границ», установленных федеральным законодательством в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора).

Теоретическая и практическая значимость данного исследования состоит в том, что в работе сделан глубокий анализ потребительского рынка с позиций поиска возможных вариантов совершенствования его контроля в рамках государственного управления. В работе сформулирован целый ряд предложений экономического, организационного и правового характера, направленных на совершенствование как системы государственного контроля потребительского рынка, так и деятельности ОВД в данной сфере.

Содержащиеся в работе научные положения и выводы могут быть использованы и учтены при: корректировке планов деятельности государственных органов - субъектов системы контроля потребительского рынка; разработке органами внутренних дел мероприятий по борьбе с негативными явлениями на потребительском рынке; при подготовке учебных программ и учебно-методических материалов в высших образовательных учреждениях соответствующего профиля.

Обоснованность и достоверность результатов исследования достигается широким использованием учебной и научной литературы, нормативно-правовой и эмпирической базы, отражающих вопросы развития потребительского рынка как в России, так и за рубежом.

В исследовании представлен значительный фактический материал, собранный в ходе наблюдения за функционированием потребительского рынка, который использовался в обобщенном виде. Это: официальные статистические данные по предприятиям и организациям потребительского рынка; результаты их проверок со стороны государственных контролирующих органов; результаты опросов специалистов контролирующих органов и потребителей. Эмпирическая база включает также статистические источники, характеризующие процессы криминализации на потребительском рынке и административно-правовой практики органов внутренних дел.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные выводы и предложения автора апробированы в выступлениях на XV Международной научной конференции «Информатизация и информационная безопасность правоохранительных организаций» (Москва, 23-24 мая 2006 г.) и межвузовской конференции «Проблемы экономического и финансово-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел в условиях реформирования бюджетных и налоговых отношений» (Москва, 21 октября 2005 г.).

Результаты исследования внедрены в учебный процесс и научную деятельность Академии управления МВД России при подготовке учебно-методических материалов по курсу «Экономические основы деятельности органов внутренних дел» (тема 2: Теории государственного регулирования экономики. Участие ОВД в управлении социальными и экономическими процессами) и выполнении п. 26 Плана научной деятельности Академии управления МВД России на 2006 г. «Совершенствование финансово-экономического, тылового, гражданско-правового и финансово-правового обеспечения деятельности ОВД и ВВ МВД России (2006-2009 гг.)», а также в практическую деятельность УВД ЮАО г. Москвы при разработке плана мероприятий на 2007 г. по совершенствованию деятельности ОВД в сфере борьбы с правонарушениями и преступлениями на объектах потребительского рынка.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, двух глав, заключения, библиографии и приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, анализируется состояние ее научной разработанности, определяются объект, предмет, гипотеза, цели и задачи исследования, раскрываются методологическая база и методы исследования, научная новизна, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, приведены аргументы в пользу теоретической и практической значимости работы, обоснованности и достоверности результатов исследования, показаны апробация результатов исследования и их внедрение, структура диссертации.

В первой главе - «Потребительский рынок как объект государственного контроля» - показаны место и роль потребительского рынка в развитых экономических системах, проведен анализ системы государственного контроля потребительского рынка, выявлены проблемы в деятельности государственных и негосударственных субъектов контроля потребительского рынка и обоснованы пути построения современной системы государственного контроля в данной сфере.

Потребительский рынок - это совокупность специфических институтов (государственных структур, организаций, торговых сетей, торговых комплексов и т.п.) и экономических отношений между продавцами и покупателями по поводу встречного движения денег и товаров (услуг), предназначенных для удовлетворения личных потребностей граждан.

В число основных функций потребительского рынка входят:

- удовлетворение платежеспособных, физических, социальных, интеллектуальных потребностей населения, личных и коллективных, в питании, жилье, отдыхе, конкретных товарах, услугах, процессах и т.п.;

- поддержание соответствия между спросом и предложением по объему как в целом, так и по отдельным товарным группам;

- формирование цены на потребительские товары и услуги посредством определения их общественной полезности и установления общественно необходимого времени, затраченного на их производство;

- создание конкурентной среды, стимулирующей повышение эффективности производства через снижение затрат, внедрение достижений научно-технического прогресса, специализацию, кооперирование, региональное и международное разделение труда;

- рационализация издержек торговых предприятий, связанных, во-первых, с формированием товарного ассортимента, или по Р. Коузу - «транзакционных издержек»¹, включающих затраты на получение информации о ценах на потребительские товары и их качестве, на проведение переговоров с поставщиками, юридическое сопровождение заключаемых сделок и некоторые другие, а, во-вторых, с осуществлением собственно процесса купли-продажи, доведения товаров до потребителя.

Названные функции определили роль потребительского рынка в системе общественного воспроизводства:

- удовлетворять потребности населения в товарах и услугах;

- оптимизировать объем и структуру товаров, производимых предпринимателями, в соответствии с платежеспособным спросом населения;

- способствовать ликвидации предприятий (как производящих потребительские товары, так и обеспечивающих их продвижение в сферу потребления), деятельность которых не отвечает общественным интересам по критериям хозяйственной эффективности и общественной полезности.

Потребительский рынок требует постоянного государственного регулирования. Органам власти, осуществляющим государственное регулирование (в их число входит работа органов внутренних дел) следует контролировать и снижать распространение процессов монополизации в различных секторах экономики. Для этого необходимо, используя опыт Западных стран и США начала двадцатого века, разбивать крупные вертикальные холдинги на отдельные самостоятельные структуры. Этим самым тенденция к вертикальному объедине-

¹ Coase R. The Nature of the Firm. 1937; Coase R. The Problem of Social Cost. 1960.

нию субъектов экономики будет нивелироваться усилиями государства. Экономика вместо вертикальной структуры начнет постепенно принимать более эффективную горизонтальную структуру. Следует также стимулировать и поощрять приток в страну иностранного капитала и приход западных компаний, которые также оказывают положительное влияние на российскую экономику путем горизонтальной интеграции различных секторов - как потребительского, так и производственного.

Благоприятное воздействие на структуру экономики могут оказывать ассоциации производителей, которым следует сконцентрироваться на интеграции совместных усилий по совершенствованию работы механизмов отдельных отраслей и на разработке совместных новых продуктов с целью удовлетворения возрастающих потребностей потребительского рынка, а не тратить усилия на конкурентную борьбу и монополизацию своих рынков. Все вместе такие меры приведут к нормализации процессов в экономике, к улучшению состояния российского потребительского рынка, и как следствие, к росту благосостояния населения России.

В то же время остаются неэффективными важнейшие институты регулирования потребительского рынка - государственный аппарат, судебная и правоохранительная системы. Достаточно обременительным остается вмешательство государственных органов всех уровней в деятельность хозяйствующих субъектов на потребительском рынке. При этом государство не обеспечивает в достаточной степени предоставление услуг в тех областях, где оно обязано это делать. К одной из таких проблемных областей относится государственный контроль на потребительском рынке.

Контроль следует рассматривать в трех основных аспектах:

1) контроль как систематическая и конструктивная деятельность руководителей, органов управления, одна из основных управленческих функций, т.е. контроль как деятельность;

2) контроль как завершающая стадия процесса управления, сердцевинной которой является механизм обратной связи;

3) контроль как неотъемлемая составляющая процесса принятия и реализации управленческих решений, непрерывно участвующая в этом процессе от его начала до его завершения.¹

В этом определении отражены наиболее важные черты, присущие контролю: совокупность элементов; взаимосвязь между элементами; согласо-

¹ Кочерин Е.А. Контроль как функция управления. - М.: Знание, 1982. С.64.

ность действий; взаимодействие; наличие общих целей; организационная обособленность элементов; наличие специальной компетенции; наличие правомочий; действие в строгом соответствии с законодательством.

Государственный контроль на потребительском рынке можно подразделить на требования в области: стандартизации; ценового регулирования; статистического и бухгалтерского учета; свободы хозяйственной деятельности. Сюда же относится контроль за регистрацией субъектов предпринимательской деятельности.

Система контрольно-надзорных органов в России требует реформирования по ряду направлений: совершенствование нормативно-правовой базы; вопросы финансирования, прежде всего оплаты контрольно-инспекционного персонала; дальнейшее перераспределение функций «по горизонтали» (между ведомствами); устранение совмещения функций по нормотворчеству и контролю, аккредитации и сертификации и т.д.

В силу федерального устройства России и сложности вертикальной, иерархической организации контрольно-надзорной деятельности, одним из важнейших направлений ее реформирования является перераспределение функций и полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями.

В качестве одного из возможных прототипов, к которому следует стремиться, следует взять систему госконтроля на потребительском рынке, действующую в Германии. Это оправдано целым рядом причин: схожестью федерального устройства; относительно большим числом контролирующих федеральных органов в обеих странах; большими размерами России и Германии, что требует сложного вертикального соподчинения и децентрализации целого ряда функций.

В Германии органы, занятые в сфере контроля, функционируют на 3-х уровнях: федеральном; субъектов Федерации (земель); окружном (группы городов на территории Земель).

Федеральные органы не занимаются непосредственно контролем и не имеют никаких территориальных отделений на местах. Их функции – разработка проектов законодательных актов в соответствующих областях и контроль за соблюдением принятых федеральных законов Земельными органами контроля.

На уровне Земель органы контроля тоже не занимаются непосредственно контролем. Их функции – разработка правил контроля, нормативов на количество инспекторов, количества и периодичности контрольных проверок, надзор за соблюдением этих правил инспекторами на местах. Иногда в их функции входит определение местных организаций, которые должны осуществлять непосредственный контроль.

Окружные (местные) органы власти организуют непосредственный контроль на рынке, назначая соответствующие организации. В таких организациях сосредотачиваются все специализированные инспекции (торговые, пожарные, ветеринарные, хлебные, по защите прав потребителей, санитарные, страхового надзора и т.д.). Это позволяет обеспечивать комплексность проверок, исключает дублирование действий инспекторов и испытательно-аналитической базы, значительно экономит государственные финансы, помогает добиться высокой эффективности контроля.

Финансирование всей системы, включая местные организации, практически полностью осуществляется целевыми перечислениями в местные бюджеты из федерального бюджета.

Преимущества данной модели:

- четкая вертикальная организация системы, обеспечиваемая централизованным руководством;
- исключение вертикального дублирования, ясное разделение функций между центральными, региональными и местными органами контроля;
- центр освобожден от несвойственных для него функций по непосредственному контролю на местах, а местные органы ограничены в плане нормотворчества и произвольного расширения контрольных функций;
- обеспечен эффективный сквозной контроль системы сверху до низу, соответствующий федеральному и административно-территориальному устройству государства;
- экономия бюджетных средств вследствие устранения дублирования, более эффективной организации, централизованного контроля над штатами контролеров и их финансированием на местах;
- эффективная, комплексная координация деятельности контрольных органов разной ведомственной принадлежности при проведении непосредственного контроля.

Естественно, в силу целого ряда обстоятельств нет смысла полностью копировать данную систему в России. В то же время, она содержит немало конструктивных принципов, которые могут быть использованы в реформировании российской системы государственного контроля потребительского рынка. Кроме того, некоторые моменты могут рассматриваться как целевые установки, которые целесообразно реализовывать постепенно, в ходе поэтапного проведения реформы.

Во второй главе - «Участие органов внутренних дел в государственном контроле и обеспечении правопорядка на потребительском рынке» - определена роль ОВД в системе государственного контроля потребительского рынка, обос-

нованы приоритетные направления противодействия криминализации потребительского рынка, разработаны рекомендации по совершенствованию деятельности ОВД в области контроля потребительского рынка и обеспечения правопорядка на его объектах.

Особое место в системе государственного контроля потребительского рынка занимает Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России). Статус Министерства подробно регламентирован в Положении, утвержденном Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927¹. МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в том числе в сфере миграции.

Милиция в Российской Федерации подразделяется на криминальную милицию и милицию общественной безопасности. И та и другая имеет отношение к контролю на потребительском рынке и предупреждению негативных явлений, так как именно на потребительском рынке, основу которого составляют отношения купли-продажи, осуществляется основной оборот наличных средств, что делает его чрезвычайно привлекательным для криминогенной среды.

В соответствии с ведомственными нормативными актами МВД России проведено разграничение компетенции милиции общественной безопасности и криминальной милиции в плане их деятельности по борьбе с негативными явлениями на потребительском рынке.

Потребительский рынок - это сфера товарного обращения, выявляющая и устанавливающая общественно необходимые затраты труда на производство товара. В этой сфере экономической деятельности осуществляются реализация потребительских товаров, т.е. конечной продукции, производимой в сфере производства, без наличия которой невозможно поддержание жизнедеятельности населения страны. В связи с этим сфера потребительского рынка является одной из наиболее жизненно важных сфер экономики. Возможность быстрого обогащения при вкладывании капиталов в сферу потребительского рынка способствует формированию у некоторой части активного населения аморальных «ценностей»: эгоизма, индивидуализма, цинизма, стремления к обогащению любой ценой. Быстрый рост и высокая

¹ Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927 (с изм. и доп. от 5 ноября 2004 г.) // СЗ РФ. 2004. № 30. Ст.3149.

прибыльность потребительского рынка привели к тому, что сюда в последние годы переместились коммерческих интересов многих предпринимателей, а в след за этим в сферу потребительского рынка переместился и основной потенциал экономической преступности.

ОВД осуществляют контрольные функции в рамках компетенции, определенной нормативными актами, то есть носят специализированный характер.

Анализ деятельности ОВД в Московской области показал, что в настоящее время наиболее значимыми являются следующие направления преступных посягательств в сфере потребительского рынка:

- коммерческое мошенничество;
- преступления, связанные с оборотом потребительских товаров;
- преступления, связанные с незаконным оборотом некачественной, в т.ч. фальсифицированной продукции.

Организация борьбы с экономическими преступлениями и правонарушениями должна быть направлена на принятие эффективных мер по защите предпринимателей и в первую очередь малого и среднего бизнеса от поборов и вымогательств со стороны криминальных элементов и организованных преступных группировок. При этом бизнес-сообщество сегодня беспокоит не только состояние законодательства, но и в первую очередь практика его применения: по каким правилам действуют контролирующие и правоохранительные структуры. И в этой связи МВД во взаимодействии с Министерством экономического развития и торговли, профильными комитетами Государственной Думы РФ и бизнес-сообществом должно осуществлять выработку предложений по устранению противоречий и пробелов действующего законодательства, регулирующего сферу потребительского рынка.

В целях совершенствования государственного контроля потребительского рынка требуется формирование единой системы органов исполнительной власти РФ и ее субъектов, органов местного самоуправления, упорядочение функций и полномочий этих субъектов, повышение уровня планирования и координации их деятельности в области защиты прав потребителей, придания его деятельности цивилизованного характера и разработки достаточной правовой базы.

Важным направлением данного вида деятельности становится работа по упорядочению проверок хозяйствующих субъектов. Для этой цели были разработаны и внедрены в деятельность ОВД инструкции, определяющие порядок проведения проверок и ревизий финансовой, хозяйственной, предпринима-

тельской и торговой деятельности.¹ При правильном применении они позволяют значительно сократить количество необоснованных проверок и сделать правоохранительную деятельность понятной для малого и среднего бизнеса.

Изучение организации и тактики проведения специализированными подразделениями ОВД мероприятий по выявлению и пресечению правонарушений на потребительском рынке, свидетельствует, что их деятельность в данной сфере сосредотачивается в основном на борьбе с уголовно-наказуемыми деяниями, тогда как административные правонарушения в данной сфере выявляются «попутно». На практике фактически не происходит разграничения между мероприятиями по борьбе с административными правонарушениями и преступлениями в данной сфере. В этой ситуации целенаправленная и эффективная борьба с административными правонарушениями на потребительском рынке выступает тактическим средством профилактики и пресечения уголовно-наказуемых деяний в этой сфере.

Оправдывая такой подход, руководители многих подразделений ссылаются на то, что положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»² не распространяются на мероприятия, которые органы внутренних дел проводят в рамках оперативно-розыскной работы.

Такой подход не всегда себя оправдывает. Напомним, что:

- во-первых, Федеральный закон распространяется на контрольную (надзорную) деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов, а ОВД относятся к таким органам и по своему статусу обладают контрольными (надзорными) полномочиями в сфере потребительского рынка;

¹ См.: Об утверждении инструкции о порядке проведения проверок и ревизий финансовой, хозяйственной, предпринимательской и торговой деятельности: Приказ МВД РФ от 2 августа 2005 г. № 636; Об утверждении инструкции о порядке проведения проверок организаций и физических лиц при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления, связанного с нарушением законодательства Российской Федерации о налогах и сборах: Приказ МВД РФ от 16 марта 2004 г. № 177.

² О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора): Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ (с изм. и доп. от 30 октября 2002 г., 10 января, 1 октября 2003 г., 22 августа 2004 г.) // СЗ РФ. 2001. № 33 (Часть I). Ст.3436.

- во-вторых, деятельность по борьбе с наиболее массовой формой правонарушений на потребительском рынке, с административными правонарушениями, по своей природе не является оперативно-розыскной деятельностью (несмотря на то, что тактика выявления отдельных административных правонарушений и уголовно наказуемых преступлений на потребительском рынке иногда совпадает). Напомним, что в качестве обязательного признака состава преступлений в юридической практике выступают количественные показатели. Например, такое правонарушение как обман потребителей выявляется только путем проведения контрольной закупки, а различие между преступлением и административным правонарушением определяется только размером суммы обчета¹;

- в-третьих, статистика свидетельствует, что количество выявленных административных правонарушений, как правило, многократно больше зарегистрированных преступных посягательств;

- в-четвертых, ОВД осуществляют свою административно-правовую деятельность на потребительском рынке во взаимодействии с другими контрольно-надзорными органами, но не являясь юрисдикционным органом по рассмотрению дел об административных правонарушениях в сфере потребительского рынка. ОВД вынуждены направлять административные дела на рассмотрение в иные контрольные (надзорные) органы (например, Роспотребнадзор), а последние, руководствуясь Законом, не принимают дела к рассмотрению при отсутствии распоряжения (приказа) о проведении контрольного мероприятия.

В заключении диссертации подводятся основные итоги исследования, формулируются выводы и предложения.

Потребительский рынок России имеет свои отличительные особенности. Он является вертикально-диверсифицированным, в то время как для западных рынков характерно горизонтальное объединение мелких и средних бизнес-единиц в крупные сетевые структуры, которые покрывают большую часть какой-либо одной сферы бизнеса. Российская система прохождения товара до конечного потребителя до сих пор является трехуровневой, в то время как европейская система – двухуровневой, при которой фактически отсутствует прослойка оптовых компаний-дистрибуторов, а их роль взяли на себя розничные сети, которые охватывают весь потребительский рынок, и за счет больших объемов продаж и эффекта экономии масштаба могут эффективно осуществлять хранение, логистику и дистрибуцию больших объемов товарной продукции.

¹ Черниговский М. Потребление и наказание // Коммерсантъ-Деньги. 2006. № 2. С.43.

Традиционной функцией государственного управления является контроль, который имеет всеобъемлющий характер и проникает во все сферы общественных отношений, затрагивает интересы миллионов людей, десятков тысяч организаций. Контроль свойственными ему методами и в присущих ему формах способствует соблюдению режима деятельности субъектов управленческих отношений, организаций государственного и негосударственного типа. Особую значимость он приобретает в сфере потребительского рынка, так как вопросы, лежащие в основе политики защиты прав потребителей, имеют правовой, экономический и социальный характер.

Система государственного контроля на потребительском рынке включает:

- принципы, правовые формы и общепринятые правила взаимоотношений между контролирующими и контролируемым;
- совокупность ведомств и учреждений, осуществляющих организацию и проведение контроля;
- действующую нормативную базу, на основании которой контроль производится;
- схемы финансирования организаций и мероприятий государственного контроля.

Общая система контрольных и надзорных органов и организаций потребительского рынка подразделяется на следующие группы: федеральные органы исполнительной власти; органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления; общественные организации; международные контролирурующие организации.

Существующая российская система государственного контроля потребительского рынка нуждается в совершенствовании. Исследование показало, что целесообразно изменить ряд функций контролирующих органов:

- на федеральном уровне: освободить инстанции федерального уровня от непосредственного управления надзором на местах (планирование надзора, управление подчиненными организациями и т.п.); вывести из подчинения федеральных органов все территориальные органы надзора; сосредоточить деятельность федеральных органов прежде всего на подготовке проектов федеральных законодательных актов, надзоре за их соблюдением органами власти субъектов РФ, руководстве научными исследованиями, аккредитации испытательно-аналитической базы контроля; передать все территориальные органы в ведение органов местного самоуправления.

- уровень субъектов РФ: разработка и принятие правил проведения контроля; принятие нормативов по количеству инспекторов, числу и частоте проверок хозяйствующих субъектов; определение местных органов власти, при ко-

торых будут созданы контролирующие органы; надзор за соблюдением правил контроля инспекторами на местах (в данном случае речь идет именно о правилах контроля – более общие вопросы «надзора над надзором» остаются за федеральным уровнем); надзор за испытательно-аналитической базой;

- муниципальный уровень: формируют контролирующие органы на своей территории; осуществляют планирование контроля на местах; обеспечивают условия проведения контроля; осуществляют информационное освещение результатов контроля; информируют о негативных результатах органы контроля соответствующих субъектов РФ и, через них, другие контролирующие органы при органах местного самоуправления.

Потребительский рынок состоит из большого количества разнородных объектов: предприятий и организаций, осуществляющих реализацию товаров, выполняющих работы и оказывающих услуги населению, индивидуальных предпринимателей, должностных лиц, которые рассматриваются законодателем и в качестве субъектов юридической ответственности - как уголовной, так и административной. Это, в свою очередь, определяет масштабность организации государственного контроля потребительского рынка. При этом особое место в системе контроля потребительского рынка занимают ОВД, деятельность которых обеспечивается несколькими отраслевыми службами, разделение труда между которыми, как и во всем государственном аппарате, имеет две основные стороны: разделение работы на отдельные участки (специализация) и координацию ее. ОВД осуществляют контрольные функции в рамках компетенции, определенной нормативными актами, т.е. носят специализированный характер.

Преступления и административные правонарушения, совершаемые в сфере потребительского рынка, приобретают все более изощренный характер, что осложняет криминогенную обстановку. Неуклонный рост объемов оптового и розничного товарооборота и реализации бытовых услуг населению сопровождается постоянным увеличением числа преступлений, совершенных на предприятиях (объектах) потребительского рынка, а также изменением их качества и увеличением степени общественной опасности. Это требует совершенствования деятельности ОВД в области контроля потребительского рынка.

Вместе с положительной динамикой противодействия правонарушениям и преступлениям в сфере потребительского рынка в деятельности ОВД имеется ряд нерешенных организационно-управленческих проблем, среди которых необходимо выделить:

а) отсутствие механизма регулярного изучения общественного мнения населения о состоянии и распространенности правонарушений и преступлений

в сфере потребительского рынка;

б) низкий уровень организации борьбы с коррупцией на объектах потребительского рынка;

в) слабое отражение в отчетных документах проблемы преступности иностранных граждан и лиц без гражданства;

г) низкий уровень организации информационного взаимодействия между собой подразделений ОВД, обеспечивающих правопорядок в сфере потребительского рынка;

д) непонимание мобилизующей роли стратегического планирования деятельности по оздоровлению криминогенной ситуации в наиболее жизненно важных сферах потребительского рынка;

е) приближение роли профилактики и предупреждения преступности в этой сфере экономики.

Повышение эффективности контроля ОВД потребительского рынка связано с совершенствованием информационного обеспечения. Это касается и всех контролирующих органов на потребительском рынке. Отсутствие оперативной информации о масштабах производства и характере потребительских товаров (такая отчетность существует только годовая) не позволяет своевременно и объективно анализировать и контролировать в течение года положение дел в этой сфере. Поэтому необходимо создание: автоматизированных банков интегрированной оперативно-розыскной информации в интересах всех пользователей - субъектов административной, профилактической и розыскной деятельности; самостоятельных оперативно-аналитических подразделений, обеспечивающих формирование и анализ интегрированной информации в интересах всех пользователей.

Деятельность ОВД по реализации контрольных полномочий на потребительском рынке должна осуществляться исключительно на плановой основе с учетом особенностей объектов и в пределах «границ», установленных Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». Подробная регламентация порядка проведения контрольных мероприятий, с одной стороны, ставит контролирующий орган в жесткие законодательные рамки, а с другой, всякое отступление от данных требований дает руководителю проверяемой организации полное право не исполнять незаконные предписания и обжаловать действия контрольных (надзорных) органов в административном и (или) судебном порядке.

Основные результаты диссертационного исследования отражены в четырех публикациях общим объемом 1,6 п.л.:

в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях:

1. *Смоляков А.Г.* Роль органов внутренних дел в системе государственного контроля потребительского рынка // *Бизнес в законе*. 2006. № 4. – 0,4 п.л.

в иных изданиях:

2. *Смоляков А.Г.* Потребительский рынок как объект государственного регулирования / Проблемы экономического и финансово-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел в условиях реформирования бюджетных и налоговых отношений: Сборник статей по материалам межвузовской конференции (Москва, 21 октября 2005 г.). - М.: Академия управления МВД России, 2006. – 0,25 п.л.

3. *Смоляков А.Г.* Информационное и нормативное обеспечение государственного контроля потребительского рынка / Информатизация и информационная безопасность правоохранительных организаций: Сборник научных трудов по материалам XV Международной научной конференции (Москва, 23-24 мая 2006 г.). – М.: Академия управления МВД России, 2006. – 0,4 п.л.

4. *Смоляков А.Г.* Место и роль потребительского рынка в развитых экономических системах // *Экономика и финансы*. 2006. № 4. – 0,55 п.л.

Из фондов Российской национальной библиотеки

Александр Геннадьевич СМОЛЯКОВ

Корректор *М.А. Князсеченко*

Усл. печ. л. 1,17.	Подписано в печать 16.11.2006 г.	Уч.-изд. л. 1,14.	Зак. 792.	Тираж 100 экз.
--------------------	----------------------------------	-------------------	-----------	----------------

Центр оперативной полиграфии
ФГОУ ВПО РГАУ – МСХА им. К.А. Тимирязева
127550, Москва, ул. Тимирязевская, 44

Из фондов Российской национальной библиотеки

2007/8
1463

Р - 1463

Из фондов Российской национальной библиотеки