



СВЕРДЛОВСКАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ

КОМИТЕТ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Юридический адрес: 620137, г. Екатеринбург, ул. Блюхера, дом 62 кв. 7

ОГРН 1146600003648, ИНН/КПП 6670994870/667001001

Тел. (343) 344-80-34, (343) 378-63-03, +7 (967) 639-10-34 komitet.ok@yandex.ru

01-01-03/11 от 06 февраля 2015 г.

О необходимости дать разъяснение по вопросу о незаконности действий продавцов (исполнителей)

**Руководителю Роспотребнадзора
Поповой А.Ю.**

Уважаемая Анна Юрьевна!

В настоящее время повсеместно распространенным и пока все ещё практически ненаказуемым нарушением прав потребителей является запрет потребителям со стороны продавцов и исполнителей осуществлять фото- и видеосъемку на территориях и в помещениях, где происходит купля-продажа товаров, оказание работ и услуг. В Приложении к настоящему письму дана подробная характеристика этого проблемного вопроса.

На неправомерность таких запретов и действий публично указывал Председатель Правительства Российской Федерации Д. А. Медведев 08.08.2013 г. на встрече с активом партии «Единая Россия». Есть примеры судебных актов, где судом признана незаконность таких действий продавцов. Тем не менее, и сегодня по-прежнему во всех субъектах Российской Федерации в магазинах розничной торговли, например, весьма часто можно видеть предупреждающие таблички и объявления о том, что фото- и видеосъемка запрещены. Поэтому для принципиального решения данного вопроса необходимо принять соответствующие правовые меры.

С учетом полномочий Роспотребнадзора, установленных частью 6 статьи 40 Федерального закона «О защите прав потребителей», просим Вас дать официальное разъяснение о незаконности действий продавцов и исполнителей при продаже ими товаров, выполнении работ и оказании услуг, выражающихся в запрете и препятствовании потребителям осуществлять фото-, аудио- и видеосъемку. Одновременно просим также рассмотреть наши предложения по внесению дополнений в законодательство РФ.

Ответ просим дать в срок, установленный Федеральным законом «О порядке обращений граждан в Российской Федерации», в электронной форме на адрес нашей электронной почты komitet.ok@yandex.ru.

Президент

А.Н. Подуст

Приложение к письму 01-01-03/11 от 06 февраля 2015 г.

1. Правовое обоснование незаконности запретов и действий продавцов и исполнителей

Запрет потребителям со стороны продавцов и исполнителей осуществлять фото- и видеосъемку на территориях и в помещениях, где происходит купля-продажа товаров, оказание работ и услуг, является сегодня в Российской Федерации распространенным явлением. Однако такие запреты являются грубым нарушением конституционных норм и законодательства Российской Федерации, являются недопустимым ограничением прав и свобод гражданина, нарушают право потребителей самостоятельно ознакомиться с товаром, получить о нем необходимую и достоверную информацию, сделать правильный выбор. Они также нарушают право гражданина свободно получать и распространять информацию о товарах, работах и услугах, о нарушениях прав потребителей.

■ В соответствии со статьей 426 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), коммерческая организация, осуществляющая продажу товаров, выполнение работ или оказание услуг, которые такая организация по характеру своей деятельности должна осуществлять в отношении каждого, кто к ней обратится (розничная торговля, перевозка транспортом общего пользования, услуги связи, энергоснабжение, медицинское, гостиничное и устанавливающий ее обязанности обслуживание и т.п.) действует в рамках публичного договора. В соответствии со статьей 422 ГК РФ, договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения. Статьей 426 ГК РФ установлено, что в случаях, предусмотренных законом, Правительство Российской Федерации, а также уполномоченные Правительством Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти могут издавать Правила, обязательные для сторон при заключении и исполнении публичных договоров (типовые договоры, положения и т.п.). Условия публичного договора, не соответствующие требованиям указанных правил, ничтожны.

Так, пунктом 17 Правил продажи отдельных видов товаров (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 г. N 55) установлено право покупателя осмотреть предлагаемый товар. Соответственно, покупатель по своему усмотрению вправе выбирать удобную и приемлемую для себя форму осмотра товара. В различных других Правилах заключения и исполнения публичных договоров, которые утверждены постановлениями Правительством Российской Федерации, также предусмотрено, что продавец (исполнитель) обязан предоставить потребителю необходимую и достоверную информацию о товаре (работе, услуге), с которой потребитель вправе ознакомиться перед тем как приобрести товар (заказать работу, услугу).

Потребитель вправе прочитать и попытаться запомнить обязательную по закону информацию, размещенную, например, на этикетках или на ценниках. Точно так же он вправе выписать информацию о товаре себе на листок или в блокнот. Он также вправе, пользуясь современными техническими средствами, документировать информацию путем фотографирования и видеосъемки (например, с помощью смартфона). Закон здесь не устанавливает для потребителей никаких ограничений.

<...>

■ Практика работы многих общественных организаций по защите прав потребителей показывает, что администрация и охранники зачастую активно препятствуют проведению общественными контролерами фото- и видеосъемки для фиксации нарушений прав потребителей. В то же время имеются примеры, когда общественные организации добиваются официального признания того, что запреты на фото- и видеосъемку являются незаконными. Так, решением Черемушкинского районного суда г. Москвы по делу 2-776/13 по иску Межрегиональной общественной организации по защите прав потребителей «Триумф», поданного в защиту неопределенного круга потребителей, действия продавца ООО «Прима» в части запрета осуществлять фотосъемку признаны противоправными. Суд признал, что продавцом тем самым были нарушены требования, установленные пунктом 1 статьи 10 Федерального закона «О защите прав потребителей». Данное решение следует считать замечательным примером четкой правовой позиции суда, которая полностью соответствует принципу законности.

■ Неправомерные действия продавцов и исполнителей в части запрета на фото- и видеосъемку нарушают право потребителей на информацию об изготовителе (исполнителе, продавце) и о товарах (работах, услугах), установленное статьей 8 Федерального закона «О защите прав потребителей». В соответствии со статьей 10 изготовитель (исполнитель, продавец) обязан своевременно предоставлять потребителю необходимую и достоверную информацию о товарах (работах, услугах), обеспечивающую возможность их правильного выбора. Препятствование фото- и видеосъемке, например, этикеток товаров и ценников ограничивает право потребителя на правильный выбор, поскольку потребитель вправе сравнить информацию о данном товаре (работе, услуге) с информацией о других аналогичных товарах (работах, услугах). В том числе и производимых другими изготовителями и/или предлагаемых другими продавцами (исполнителями).

Препятствование проведению фото- и видеосъемки лишает потребителя законной возможности получать доказательства нарушений своих прав, когда должностными лицами продавца (исполнителя) совершаются противоправные действия, включая такие, например, как обман потребителей, нарушение правил продажи отдельных видов товаров и т.п. Запрет продавца (исполнителя) на ведение потребителем фото- и видеосъемки для фиксации и документирования неправомерных действий должностных лиц, противоречит статье 152.1 ГК РФ, которой установлено, что для обнародования и дальнейшего использования изображения гражданина (в том числе его фотографии, а также видеозаписи, в которых он изображен) его согласия не требуется, когда использование изображения осуществляется в государственных, общественных или иных публичных интересах. Любой продавец (исполнитель) действует в рамках публичного договора, поэтому его согласия в данном случае не требуется.

■ В соответствии с Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 года N 149-ФЗ, информация – это сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления (статья 2). Доступ к информации – возможность получения информации и ее использования. Распространение информации – действия, направленные на получение информации неопределенным кругом лиц или передачу информации неопределенному кругу лиц. Документированная информация – это зафиксированная на материальном носителе путем документирования

информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель. Правовое регулирование отношений, возникающих в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, основывается на конституционном принципе свободы поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом.

Информация об изготовителе (исполнителе, продавце) и о товарах (работах, услугах) относится к общедоступной. В соответствии со статьей 7 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» общедоступная информация может использоваться любыми лицами по их усмотрению.

Таким образом, создание продавцом (исполнителем) препятствий к тому, чтобы потребители (объединения потребителей) могли осуществлять фото- и видеосъемку, нарушает их право на необходимую и достоверную информацию о товарах (работах, услугах), ограничивает для них возможность правильного выбора, нарушает их законные права на получение и распространение информации.

2. Методы пресечения неправомерной деятельности продавцов и исполнителей

2.1. Требуется официальное разъяснение Роспотребнадзора

В соответствии с частью 6 статьи 40 Федерального закона «О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 года N 2300-1 Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей вправе давать разъяснения по вопросам применения законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей.

Официальное разъяснение Роспотребнадзором по вопросу запрета на фото-, аудио- и видеосъемку следует считать важным средством правильного применения норм права. Такое разъяснение обеспечивает конкретизацию действующих правовых актов в целях их реализации. Фиксируя нарушения своих прав, потребители смогут, действуя в рамках современной концепции «самостоятельный потребитель», лучше защищать их непосредственно на месте и в момент выявления нарушения, пользуясь, например, книгой отзывов и предложений (весьма эффективный инструмент при умении правильно им пользоваться!).

В случае же если потребитель все-таки решает направить свою жалобу в территориальный орган Роспотребнадзора или другой надзорный орган, то наличие неопровержимых доказательств в виде документированной информации о выявленных нарушениях прав потребителей существенно облегчит этим государственным органам решение задачи о привлечении недобросовестного продавца (исполнителя) к неотвратимой административной ответственности за каждое допущенное им самостоятельное административное правонарушение.

Указанное разъяснение Роспотребнадзора должно повысить общую дисциплину участников рынка, обеспечить соблюдение предпринимателями требований законодательства, снижение общего количества правонарушений.

■ В связи с этим следует привести весьма характерный пример: сегодня повсеместно в Российской Федерации страховые компании продолжают незаконно и практически безнаказанно навязывать потребителям (страхователям) к полисам ОСАГО разного рода дополнительные услуги добровольного страхования, а тем страхователям, которые от таких страховок отказываются, страховщики просто объявляют об отсутствии бланков. В то же время, если переговоры страхователя с представителем страховщика (страховым агентом), а также совершение им незаконных действий будут зафиксированы видеозаписью, то уже само по себе это дает возможность каждому потребителю активно и результативно бороться за свои права в режиме активной самозащиты. Причем, зачастую даже не обращаясь с жалобами в государственные органы.

В этом случае будет весьма эффективным, например, если потребитель даже просто озвучит вслух свое твердое намерение направить подкрепленную видеозаписью жалобу в государственный надзорный орган для привлечения соответствующих должностных лиц страховой компании к административной ответственности по статье 15.34.1 КоАП РФ. Достаточно сказать, что этой статьей предусмотрено наложение административного штрафа на виновное должностное лицо в размере 50 тыс. рублей (важно подчеркнуть: за каждое самостоятельное административное правонарушение!).

Если же страховщик будет продолжать препятствовать реализации потребителем своих законных прав на получение услуги (страховой), то потребитель (страхователь) вправе будет направить свою жалобу вместе с безусловными доказательствами неправомерности действий страховщика в налоговый орган, в полномочия которого в соответствии со статьей 28.3 КоАП РФ входит составление протокола об административном правонарушении. В полномочия налоговых органов входит также проведение административного расследования, в соответствии со статьей 28.7 КоАП РФ.

Привлечение к административной ответственности виновных лиц страховой компании осуществляется территориальными подразделениями Центрального банка Российской Федерации в соответствии с их полномочиями рассматривать дела об административных правонарушениях, которые установлены статьей 23.74 КоАП РФ.

На данном примере можно видеть, что разъяснения Роспотребнадзора существенно улучшают позиции как всех потребителей, так и всех других государственных надзорных органов, осуществляющих деятельность в сферах, где имеются потребительские правоотношения.

■ При совместной, заинтересованной и согласованной работе общественных объединений потребителей и государственных органов, направленной на просвещение потребителей, разъяснение им реальных способов, каким образом возможно наиболее эффективно отстаивать свои права и законные интересы, снабжение их соответствующими простыми и понятными практическими инструкциями для борьбы за свои права можно в ускоренном порядке решить многие проблемы нарушения прав потребителей. Включая, например, и крайне актуальные сегодня задачи общественного контроля за уровнем цен на продукты питания.

Без сомнения, указанное выше разъяснение Роспотребнадзором, выражающее единую правовую позицию и других государственных органов, которые осуществляют государственный контроль (надзор) в иных сферах, где имеются потребительские правоотношения, будет заметным образом содействовать реализации государственной политики в сфере защиты прав потребителей и продовольственной безопасности,

повышению эффективности правоприменительной практики. Одновременно это позволит ввести в действие мощный инструмент профилактики нарушений прав потребителей.

Очень важно также, что разъяснение Роспотребнадзора будет серьезной государственной поддержкой для всех общественных объединений по защите прав потребителей в Российской Федерации, обеспечивая в конечном итоге повышение эффективности всей системы общественного контроля и благодаря этому заметно снижая нагрузку на систему государственного контроля (надзора). В целом, это будет способствовать развитию и совершенствованию Единой системы защиты прав потребителей в Российской Федерации, объединяющей две взаимно дополняющие друг друга системы – общественного контроля и государственного контроля.

2.2. Необходимо внесение дополнений в законодательство Российской Федерации

Необходимо в установленном порядке внести в Федеральный закон «О защите прав потребителей» дополнение о том, что хозяйствующим субъектам запрещается препятствовать проведению потребителями и общественными объединениями потребителей фото- аудио- и видеосъемки при реализации ими своих прав на получение и распространение информации об изготовителе (исполнителе, продавце) и о товарах (работах, услугах), прав на правильный выбор товара (работы, услуги), прав на фиксацию и документированию нарушений прав потребителей, которые допускаются изготовителем (исполнителем, продавцом).

Такое дополнение будет способствовать реализации правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации о необходимости определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования. Конституционно-правовой статус личности, как он определен Конституцией Российской Федерации, предполагает, что граждане могут осуществлять гарантированные им права и свободы как индивидуально, так и коллективно.

■ Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, федеральный законодатель, осуществляющий в рамках своих дискреционных полномочий регулирование и защиту того или иного права, не освобождается от обязанности соблюдать при определении круга лиц, которым соответствующее право предоставляется, конституционные принципы равенства и справедливости, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, которые, помимо прочего, требуют для субъектов права при равных условиях равного положения. В связи с этим необходимо также, по нашему мнению, дополнить статью 45 Федерального закона «О защите прав потребителей», прямо указав в ней на право общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов) осуществлять общественный контроль с применением средств фото-, аудио и видеосъемки для получения документированной информации о реализуемых товарах, выполняемых работах и оказываемых услугах, о фактах нарушения прав потребителей.

■ В Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации также необходимо внести дополнения об административной ответственности граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, должностных лиц за действия, выражающиеся в запрете и препятствовании гражданам и общественным объединениям осуществлять фото-, аудио- и видеосъемку при реализации прав и законных интересов

потребителей, а также при осуществлении общественными объединениями общественного контроля за соблюдением прав потребителей.

Сегодня важнейшей составляющей общественного контроля, нацеленного на защиту прав потребителей на безопасность и на обеспечение продовольственной безопасности в субъектах Российской Федерации, является идентификация объектов технического регулирования, которую в соответствии с Техническим регламентом Таможенного союза ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции» вправе осуществлять любые заинтересованные лица. В связи с этим следует существенно увеличить размеры штрафных санкций за указанные выше противоправные действия продавцов, поскольку на практике эти действия направлены во многих случаях на сокрытие продавцом (исполнителем) именно фактов нарушения требований технических регламентов (реализация фальсификата и просроченных продуктов, нарушение нормативных требований к маркировке товаров и т.п.).

■ За непредставление общественным объединениям, осуществляющим общественный контроль за соблюдением прав потребителей, документов и сведений, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «О защите прав потребителей», другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулирующими вопросы защиты прав потребителей, а также за препятствование осуществлению общественного контроля размеры штрафных санкций должны быть приближены к тем, что установлены статьями 19.4.1 и 19.33 КоАП РФ (административный штраф на должностных лиц в размере до пятидесяти тысяч рублей, на юридических лиц – до трехсот тысяч рублей).

■ Следует установить дифференциацию административно-правовых составов правонарушений, допускаемых продавцами и исполнителями, которые допускаются ими в виде запрета потребителям осуществлять фото-, аудио- и видеосъемку, разделив их на следующие два вида:

- внесение в любой форме (предупреждающие таблички, объявления и т.п.) в публичный договор условий о запрете осуществления потребителями и общественными объединениями фото-, аудио- и видеосъемки в помещениях и на территориях, где осуществляется розничная купля-продажа товаров, выполнение работ, или оказание услуг;
- фактическое препятствование в любой форме должностными лицами и уполномоченными лицами продавцов и исполнителей потребителям осуществлять фото-, аудио- и видеосъемку в помещениях и на территориях, где осуществляется розничная купля-продажа товаров, выполнение работ, или оказание услуг.

За первый из указанных выше видов правонарушений административная ответственность наступает по части 2 статьи 14.8 КоАП РФ. Однако второй вид правонарушений следует к противоправным действиям, которые имеют повышенную степень общественной опасности. Поэтому для пресечения правонарушений, которые выражаются в фактическом противодействии потребителям и общественным объединениям в реализации ими своих законных прав, следует предусмотреть гораздо более жесткие штрафные санкции. Необходимо внести в КоАП РФ дополнительную статью 14.7.1 «Противодействие реализации потребителями своих прав и законных интересов, сокрытие нарушений законодательства о защите прав потребителей».

■ Противоправные действия в виде противодействия проведению потребителями фото-, аудио- и видеосъемки в помещениях и на территориях, где осуществляется купля-продажа товаров, выполнение работ, оказание услуг, должны быть приравнены по своим правовым последствиям к тем, что установлены частью 2 и частью 3 статьи 19.4.1. Такие действия влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей. Повторное совершение такого административного правонарушения, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей или дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.

В тех случаях, когда противоправные действия продавца (исполнителя) и их должностных лиц направлены на препятствование общественному объединению по реализации своих прав по осуществлению общественного контроля и независимой экспертизы с целью идентификации пищевых продуктов и оценки их соответствия требованиям технических регламентов, а также направлены на реализацию прав потребителей по выявлению и документированию правонарушений, связанных с введением потребителей в заблуждение относительно потребительских свойств или качества товара (работы, услуги) при производстве товара в целях сбыта либо при реализации товара (работы, услуги), размер штрафных санкций должен быть одного порядка с тем, что установлен частью 2 статьи 14.7. Новой статьей 1.4.7.1 КоАП РФ должно быть предусмотрено наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от двенадцати тысяч до двадцати тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч до пятисот тысяч рублей.

Доказательствами, свидетельствующими о совершении административного правонарушения по статье 14.7.1, могут быть любые фактические данные, в том числе документы, показания свидетелей, материалы фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи и др.

■ При выявлении указанных правонарушений следует одновременно подвергать административному наказанию и продавца (исполнителя) в лице соответствующего индивидуального предпринимателя или юридического лица, и конкретных должностных лиц (администратор магазина, охранник, представитель страховщика и т.д.), которые своими действиями, проявленными в любой форме, фактически препятствовали реализации законного права потребителей и общественных объединений осуществлять фото-, аудио- и видеосъемку. Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. N 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» дано разъяснение о том, что в соответствии с частью 3 статьи 2.1 КоАП РФ в случае совершения юридическим лицом административного правонарушения и выявления конкретных должностных лиц, по вине которых оно было совершено (статья 2.4 КоАП РФ), допускается привлечение к административной ответственности по одной и той же норме как юридического лица, так и указанных должностных лиц.

■ Дополнениями в статьи 23.1 и 28.3 КоАП РФ должно быть установлено, что полномочиями рассматривать дела по новой статье 14.7.1 КоАП РФ наделен Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей. Составлять протоколы об административных

правонарушениях уполномочены должностные лица органов, осуществляющих федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей.

■ Все указанные выше дополнения в КоАП РФ позволят потребителям и общественным объединениям активно и эффективно защищать свои права, повысят эффективность общественного контроля. Они также существенно повысят профилактическое значение института административной ответственности, обеспечат повышение его роли как стимулятора правомерного поведения всех участников рынка. В конечном итоге это обеспечит улучшение ситуации с обеспечением прав потребителей на безопасную продукцию (работы, услуги), искоренение фальсификата, общее оздоровление потребительского рынка в Российской Федерации.

Информационно-аналитический центр Комитета общественного контроля