



**Конференция Организации  
Объединенных Наций  
по торговле и развитию**

Distr.: Limited  
30 August 2010  
Russian  
Original: English

---

**Шестая Конференция Организации  
Объединенных Наций по рассмотрению  
всех аспектов Комплекса согласованных  
на многосторонней основе справедливых  
принципов и правил для контроля  
за ограничительной деловой практикой  
Женева, 8-12 ноября 2010 года  
Пункт 6 а) предварительной повестки дня  
Обзор опыта применения и осуществления Комплекса**

**Типовой закон о конкуренции (2010 год) – статья VIII**

Типовой закон о конкуренции (2010 год) – статья VIII

*Некоторые возможные аспекты защиты прав потребителей*

*В ряде стран законодательство в области защиты прав потребителей и законодательство об ограничительной деловой практике являются отдельными.*

## **Комментарии к статье VIII и различные подходы в действующем законодательстве**

### **Введение**

1. Хотя политика в области защиты прав потребителей и политика в сфере конкуренции преследуют общую цель, которая заключается в повышении уровня благосостояния потребителей, эти два направления политики подходят к достижению данной цели с разных позиций и в значительной степени разнятся по методам осуществления.

2. Прежде чем перейти к рассмотрению взаимосвязи между законодательством и политикой в области защиты прав потребителей и законами и политикой в сфере конкуренции, которая является предметом статьи 8 Типового закона о конкуренции, представляется полезным привести определенную базовую информацию о защите прав потребителей.

### **Целевые установки и содержание законодательства в области защиты прав потребителей**

3. В основе законодательства о защите прав потребителей лежит признание того факта, что потребители зачастую находятся в неравном положении с точки зрения экономических условий, уровня образования и позиций на рынке по сравнению с компаниями, которые имеют с ними дело. Поэтому типичный закон о защите прав потребителей направлен на коррекцию или компенсацию этих более слабых позиций и, следовательно, на содействие обеспечению благосостояния потребителей. Пути достижения этой цели в разных странах значительно разнятся. Более того, можно сказать, что законы о защите прав потребителей являются гораздо более разнообразными, чем законодательство в области конкуренции. В соответствии с Руководящими принципами Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей<sup>1</sup>, которые содержат определенные указания относительно формата законодательства в области защиты прав потребителей, рекомендуется отражать в таком законодательстве следующие аспекты:

"а) защита потребителей от факторов риска, влияющих на их здоровье и безопасность;

<sup>1</sup> Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей (расширенные в 1999 году), имеются по адресу: [http://www.un.org/esa/sustdev/publications/consumption\\_ru.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/publications/consumption_ru.pdf).

- b) содействие соблюдению экономических интересов потребителей и защита этих интересов;
- c) доступ потребителей к соответствующей информации, необходимой для обоснованного выбора в соответствии с индивидуальными запросами и потребностями;
- d) просвещение потребителей, в том числе по вопросам экологических, социальных и экономических последствий и потребительских предпочтений;
- e) наличие эффективных процедур удовлетворения претензий потребителей;
- f) свобода создавать потребительские и другие соответствующие группы или организации и возможность для таких организаций высказывать свою точку зрения в процессе принятия решений, затрагивающих их интересы;
- g) содействие внедрению приемлемых моделей потребления".

4. Ниже мы приводим некоторые примеры возможных методов отражения этих различных аспектов в законодательстве о защите прав потребителей.

#### *Регулирование норм безопасности продукции*

5. Вот уже некоторое время одним из ключевых аспектов законодательства в области защиты прав потребителей является безопасность продукции. В основе регулирования норм безопасности продукции лежат все более высокие требования потребителей к качеству продукции, которая им поставляется. Для обеспечения того, чтобы товары были безопасными как при их использовании по назначению, так и при другом разумно возможном использовании, применяются национальные нормы безопасности, которые дополняются национальными или международными стандартами, добровольными стандартами и ведением учета соблюдения норм безопасности. В качестве примера страны, имеющей четко разработанную систему применения норм безопасности продукции, можно назвать Австралию. С 2008 года Австралийская комиссия по защите прав потребителей и конкуренции (АКПК) пользуется новыми полномочиями в области обеспечения безопасности продукции, в том числе полномочиями на уведомление о допущенных нарушениях, полномочиями на оперативное вынесение предупреждений о несоблюдении норм безопасности продукции, а также полномочиями на дисквалификацию управляющих корпораций (например), которые реализуют или производят продукцию, не отвечающую обязательным нормам безопасности<sup>2</sup>.

#### *Защита от ложной или вводящей в заблуждение информации*

6. Как правило, традиционной сферой действия законодательства о защите прав потребителей является предупреждение недобросовестной торговой практики. Так, в настоящее время действует много законов, предотвращающих распространение предприятиями или торговыми ассоциациями ложной или вводящей в заблуждение информации о продукции, будь то на ее маркировке или в рамках маркетинговой кампании. Например, в барбадосском законе о защите прав потребителей содержится следующая формулировка общего характера: "Лицо, выступающее в торговой или коммерческой деятельности в качестве по-

---

<sup>2</sup> Австралийский закон о торговой практике 1974 года (закон № 51 1974 года с внесенными в него поправками). Более подробную информацию о проведении реформ см.: <http://www.productsafety.gov.au/content/index.phtml/tag/ChangesInLegislation>.

ставщика, не применяет практику, которая является вводящей в заблуждение или дезориентирующей либо может быть сочтена таковой". Далее в законодательстве перечисляется ряд ситуаций, которые могут быть сочтены "вводящей в заблуждение" или "дезориентирующей" практикой, например: ложное информирование о соответствии товаров определенному стандарту; ложное информирование о наличии определенных технических характеристик у товара; представление вводящей в заблуждение информации о существовании определенных условий, гарантий, прав или средств правовой защиты в отношении товара или услуги<sup>3</sup>.

#### *Контроль за стандартными контрактными условиями*

7. В некоторых отраслях предприятия используют контракты стандартных форм с включенными в них обязательными условиями, которые по существу принуждают потребителя соглашаться на эти условия; в связи с этим свобода потребителя в области заключения договоров и реализации своих предпочтений оказывается ограниченной. Некоторые страны приняли в определенных секторах положения, вменяющие предприятиям в обязанность соблюдать стандартные/ типовые контракты. Другие юрисдикционные системы предусматривают конкретную процедуру включения таких стандартных контрактных условий в текст потребительского договора, а также обеспечения углубленного контроля за соблюдением соответствующих условий со стороны судьи. Например, в соответствии с директивой Европейского союза о несправедливых условиях потребительских договоров<sup>4</sup> в Гражданский кодекс Германии включено требование о том, что до заключения потребительского договора потребитель должен быть поставлен в известность о включении в договор стандартных условий и что ему или ей должна быть предоставлена возможность ознакомиться с соответствующими стандартными условиями. Кроме того, стандартные контрактные условия в потребительских договорах могут рассматриваться судьей и объявляться недействительными в том случае, если они являются несправедливыми<sup>5</sup>. Этот контроль за контрактными условиями представляет собой ограничение свободы заключения договоров.

#### *Требования к раскрытию информации*

8. С учетом потребности потребителей в доступе к достаточной информации для обоснованного выбора товаров и услуг, которые они желали бы приобрести, а также ввиду несбалансированности в деле информированности потребителей и производителей/дистрибьюторов, возможно, целесообразно предусмотреть обязательное раскрытие ими соответствующей информации. Например, можно разработать норму для обеспечения доступа потребителей к оговоренной, критически важной информации, позволяющей потребителям принимать более обоснованные решения относительно приобретения товара или услуги. Одним из примеров широко распространенного требования к раскрытию информации является обязательная маркировка товаров. В частности, нередко бывает необходимо очень детально маркировать продукты питания, указывая информацию, которая имеет исключительно важное значение для здоровья потребителей.

9. Если сфокусировать внимание на доступности информации, то необходимо также предусмотреть нормы или системы, позволяющие потребителю

---

<sup>3</sup> Barbados Fair Competition Act 2002-19, CAP.326C, Sections 12 and 13.

<sup>4</sup> Директива Европейского совета 93/13/ЕЕС от 5 апреля 1993 года о несправедливых условиях потребительских договоров. Официальный журнал О.Ж. 1993 L95/29.

<sup>5</sup> См. разделы 305-310 Гражданского кодекса Германии (Bürgerliches Gesetzbuch).

оценивать ту сложную информацию, которая для него доступна. Разрабатывая нормы, следует помнить о том, что информация не всегда дает потребителю ключ к пониманию, поскольку информационная перегруженность может попросту приводить к путанице и безразличию. В качестве дополнения требований к раскрытию информации законодатели могут разработать функциональные системы, которые помогают потребителям оценивать информацию и которые могут также использоваться для предоставления потребителям полезных советов и рекомендаций.

10. Например, Матрица потребительских рынков ЕС представляет собой систему анализа и мониторинга рынков с точки зрения потребителя. Ежегодно готовится доклад по потребительской матрице, в котором приводится информация о ценах, жалобах, безопасности, удовлетворенности и изменениях ассортимента на потребительских розничных рынках. В целях отслеживания прогресса в деле интеграции розничных рынков систематизируются данные и информация о позициях потребителей в отношении трансграничной торговли; систематизируются также данные о правоприменительной практике, выплачиваемых компенсациях и обработке жалоб в целях установления условий на потребительских рынках на уровне ЕС и государств-членов. Сначала данные собираются с использованием обследований в масштабах всего ЕС, а затем они обрабатываются и анализируются. Предполагается, что данные из этой матрицы должны помогать в применении существующего законодательства и разработке специальных кодексов поведения для предприятий, а также должны использоваться для того, чтобы вооружить потребителей четкой и понятной информацией, чтобы реализовывать их предпочтения, не допускать мошенничества и осуществлять их права<sup>6</sup>.

*Обязательные кодексы или правила поведения*

11. В настоящее время в дополнение к установлению определенных обязательных правил поведения, как представляется, усиливается тенденция поощрения предприятий к саморегулированию с санкции агентства по защите прав потребителей.

12. Например, в соответствии с системой утверждения потребительских кодексов (СУПК) Управления Соединенного Королевства по вопросам добросовестной конкуренции (УДК) предусматривается утверждение принимаемых группами предприятий через их ассоциации добровольных кодексов поведения, поощряющих или защищающих интересы потребителей и отвечающих критериям регулирования этой системы, установленным УДК. По сути дела отраслевые ассоциации разрабатывают правила саморегулирования, нацеленные на учет специфических интересов потребителей, связанных, в частности, с необходимостью раскрытия информации до заключения контракта, использования добросовестной рекламы и маркировки и установления справедливых контрактных условий. Кодекс представляется в УДК, и для получения одобрения УДК должны соблюдаться определенные ключевые критерии; например, членами ассоциации должно быть большинство компаний в секторе; соблюдение и применение этого кодекса должно быть обязательным для всех членов; спонсоры кодекса должны иметь доступ к достаточным средствам и ресурсам для достижения целей кодекса, и они должны быть также в состоянии продемонстрировать, что в процессе подготовки такого кодекса проводились консультации с организа-

---

<sup>6</sup> Communication from the European Commission, "Monitoring consumer outcomes in the single market: the Consumer Markets Scoreboard", 29 January 2008, COM(2008) 31 final.

циями, представляющими потребителей, а также с правоприменительными органами<sup>7</sup>.

13. В Японии в соответствии с Законом о надбавках и отчетности также предусматривается саморегулирование. В статье 12 закона указывается, что "предприниматель или секторальная ассоциация может по получении разрешения от Комиссии по добросовестной конкуренции в соответствии с правилами Комиссии по добросовестной конкуренции, регулирующими вопросы, касающиеся надбавок или отчетности, заключить или подписать соглашение или предусмотреть правила, направленные на предотвращение несправедливого понуждения покупателей и обеспечение добросовестной конкуренции. Такой же порядок соблюдается в случае попыток внести в них изменения"<sup>8</sup>.

### **Применение законодательства о конкуренции и о защите прав потребителей**

14. Как уже упоминалось, хотя законы о конкуренции и о защите прав потребителей преследуют общую цель, которая заключается в повышении уровня благосостояния потребителей, эта цель достигается разными путями. Законодательство в области конкуренции поощряет увеличение гаммы возможных вариантов/альтернатив на уровне товаров и услуг, имеющихся у потребителя, на основе защиты конкуренции; а законодательство в области защиты прав потребителей обеспечивает доступ и свободу выбора из имеющихся возможных вариантов/альтернатив. Эти два направления политики преследуют одну и ту же цель с разных позиций. Законодательство в области конкуренции использует набор общих и единообразных правил для блага рынка в целом, а закон о защите прав потребителей использует адресные нормы, порой ориентированные на конкретные секторы, для становления потребителя, обладающего более широкими правами и возможностями. Если закон о конкуренции ставит во главу угла рыночную конкурентоспособность, то закон о защите прав потребителей никак не ориентирован на уровень конкуренции на рынке.

15. Правила, установленные законодательством о конкуренции, прямо ориентированы на рынок и разрабатываются на базе регулирования способов конкуренции между компаниями на рынке в целях поощрения конкуренции между компаниями и тем самым расширения выбора для потребителя. Закон о защите прав потребителей имеет более разнообразный спектр правил, которые регулируют поведение компаний и стандарты их функционирования, а также правила взаимодействия между отдельными предприятиями и потребителями, в целях поощрения доступа к товарам и услугам, стимулирования повышения качества имеющегося выбора и обеспечения доступа потребителей к достоверной и неискаженной информации, помогающей потребителю сделать выбор. Если блага, связанные с законодательством в области конкуренции, обычно выражаются количественно в экономических категориях, то выгоды, обусловленные законодательством в области защиты прав потребителей, могут быть экономическими, а также могут быть сопряжены с неэкономическими категориями ценности, такими как безопасность и здоровье потребителя. Поэтому объекты этих правил порой могут различаться.

---

<sup>7</sup> Office of Fair Trading "Consumer Codes Approval Scheme. Core Criteria and Guidance", OFT 390, March 2008.

<sup>8</sup> Закон о недопущении неоправданных надбавок и недостоверной отчетности, Закон № 134 1962 года.

16. Если вести речь об общем применении законодательства, то следует отметить, что законы о конкуренции имеют предел применимости в том смысле, что связанные с защитой конкуренции правила, касающиеся практики вытеснения с рынка или сговора, не могут быть предметом манипуляций для обеспечения изменений в конкретном секторе или структуре конкретного рынка. Как правило, эти нормы применяются единообразно во всех секторах. С другой стороны, законы о защите прав потребителей могут использоваться для ввода в действие правил поведения компаний в конкретном секторе для предоставления потребителям более качественной информации о выборе, доступе к более безопасным товарам, а также предоставления защиты в случае вводящих в заблуждение договорных условий. Кроме того, закон о защите прав потребителей обеспечивает защиту прав на уровне индивидуальной сделки, предусматривая защиту от целого ряда злоупотреблений, тогда как закон о конкуренции действует на уровне всего рынка, решая задачи поощрения интересов потребителей не на уровне сделки, а на уровне компаний на соответствующем уровне.

17. Что касается конфигурации средств правовой защиты, то важно отметить, что такие средства, предусматриваемые законом о защите прав потребителей, могут носить гораздо более адресный характер, чем средства, предусмотренные законом о конкуренции; средства правовой защиты в рамках законодательства о защите интересов потребителей, как предписанные правила, могут выходить за пределы штрафов и запрещения определенного поведения. В связи с этим может быть задействован более широкий спектр инструментов. Например, одним из возможных вариантов является возмещение через компенсацию убытков; аналогичным образом применяются превентивные и сдерживающие меры в виде штрафов, меры наказания в виде тюремного заключения, а также отзыв коммерческих лицензий. Что касается прежде всего возмещения, то, поскольку закон о защите прав потребителей обычно основывается на принципах справедливости и сбалансированности прав, возмещение является одним из наиболее эффективных средств правовой защиты. Например, возмещение позволяет развивать средства правовой защиты на гораздо менее жесткой основе, допуская использование конкретных фактов дела для достижения справедливого результата как для компании, так и для потребителя. В качестве общего замечания относительно конфигурации средств правовой защиты следует отметить, что один из ключевых принципов при определении выбора средств правовой защиты в законе о защите прав потребителей, как представляется, сводится к тому, что жесткость наказания должна перевешивать тягу к корыстным действиям, ведущим к нарушению закона<sup>9</sup>.

18. Признавая различные способы применения законов о защите прав потребителей и о конкуренции, следует помнить о том, что вопросы конкуренции тесно связаны с защитой экономических интересов потребителей. Более того, Канада, например, признала, что эти два направления политики подкрепляют друг друга:

19. "Ссылка на потребителей в положении Закона о конкуренции, посвященном целям Закона, отражает понимание Парламентом того, что надлежащее функционирование рынка требует не только защиты от злоупотреблений рыночным влиянием, но и обеспечения прозрачности информации, предоставляе-

---

<sup>9</sup> Cseres K (2009). Competition and consumer policies: Starting points for better convergence. Amsterdam Centre for Law and Economics working paper no. 2009-06. 1 April. Имеется по адресу: <http://ssrn.com/abstract=1379322>,  
и: Garoupa N (1997). The theory of optimal law enforcement. 11 Journal of Economic Surveys, 267–296.

мой потребителям, для поощрения принятия хорошо обоснованных закупочных решений. Следовательно, политика защиты прав потребителей и политика в области конкуренции взаимно усиливают друг друга [...]"<sup>10</sup>.

### **Взаимосвязь между законодательством в области защиты прав потребителей и законодательством в области конкуренции**

20. С учетом общих целей политики и законодательства в области защиты прав потребителей и в области конкуренции и ввиду значительных различий в способах их применения возникает вопрос о том, каким образом следует обеспечить их взаимосвязь как на законодательном, так и на правоприменительном уровнях.

#### *Законодательный уровень*

21. В статье VIII Типового закона о конкуренции указывается, что в ряде стран законодательство в области защиты прав потребителей и законодательство в области конкуренции являются отдельными. Более того, в настоящее время страны, принимающие такое законодательство, как представляется, склонны вводить в действие два отдельных закона – один о конкуренции, а другой – о защите прав потребителей. Например, в странах с молодыми режимами защиты конкуренции, таких как Барбадос и Ямайка, а также на уровне целого сообщества в рамках КАРИКОМ вопросы конкуренции и вопросы защиты прав потребителей регулируются разными законами. То же самое касается Швейцарии. Вместе с тем в некоторых странах и регионах, таких как Австралия, Венгрия, Польша и Франция, а также в регионе КАРИКОМ в законах о конкуренции содержится глава, посвященная защите прав потребителей. Так же обстоит дело, например, в Боливарианской Республике Венесуэла и в Литве, где в законах о конкуренции содержатся положения, касающиеся "недобросовестной торговой практики". В Канаде Закон о конкуренции содержит положения, касающиеся вводящей в заблуждение рекламы и обманной сбытовой практики. Эти положения призваны обеспечить для потребителей базовую, единообразную и точную информацию о некоторых потребительских товарах и не допустить дезориентирующих и ложных заявлений.

#### *Правоприменительный уровень*

22. Подход, нашедший отражение в Типовом законе о конкуренции (разработка двух отдельных законов), не препятствует применению скоординированного подхода к разработке политики, и, хотя законодательство в области защиты прав потребителей может разрабатываться отдельно от законодательства о защите конкуренции, эти законы могут применяться на скоординированной основе, что позволяет этим двум направлениям политики дополнять и взаимно подкреплять друг друга. Кроме того, ввиду взаимосвязей между этими двумя законами ответственность за их осуществление зачастую возлагается на один и тот же орган. Так обстоит дело, например, в Австралии, Алжире, Колумбии, Коста-Рике, Новой Зеландии, Панаме, Перу, Польше, Российской Федерации, Соединенном Королевстве, Соединенных Штатах, Финляндии, Франции и Шри-Ланке, а также, по крайней мере отчасти, в Венгрии и Италии<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> OECD Global Forum on Competition (2008). The interface between competition and consumer policies. DAF/COMP/GF(2008)10. 5 June.

<sup>11</sup> В целях защиты интересов потребителей и стимулирования добросовестной рыночной практики венгерский парламент в 2008 году ввел в действие директиву 2005/29 о



23. В других юрисдикционных системах за применение законов о конкуренции и о защите прав потребителей отвечают разные органы. Например, в Эстонии отдельно существуют законодательство о защите прав потребителей и Орган по защите прав потребителей и соответственно законодательство в области конкуренции и Совет по вопросам конкуренции. Вместе с тем в эстонском Законе о конкуренции содержатся также положения о недобросовестной торговой практике. Вопросы, связанные с нарушениями этих положений, рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства. В Замбии вопросы защиты прав потребителей охватываются разделом 12 Закона о конкуренции. Однако положения закона не распространяются на конкретные вопросы, касающиеся благосостояния потребителей, в частности на вопросы охраны здоровья, стандартов, продаж и аренды с последующей покупкой. Таким образом, в вопросах защиты прав потребителей Комиссия по вопросам конкуренции работает в тесном сотрудничестве с другими органами, в частности с местными органами власти, Бюро стандартов и со службой здравоохранения.

24. Как представляется, при определении институциональной структуры прослеживается тенденция к включению органа по вопросам защиты прав потребителей в состав органа по вопросам конкуренции. Действительно, судя по всему, сегодня насчитывается гораздо больше стран, объединяющих органы по вопросам конкуренции с органами по вопросам защиты прав потребителей, хотя в большинстве случаев для каждого учреждения создается отдельный департамент (например, в Австралии, Барбадосе, Канаде, Мальте, Папуа-Новой Гвинее, Польше, Республике Корея, Соединенных Штатах, Франции, Ямайке, Японии и т.д.). В случае эффективной координации действий создание органа по вопросам конкуренции, обладающего двойной компетенцией (применение законодательства в области конкуренции и защита прав потребителей), может обеспечить эффект синергизма. Например, двойная компетенция учреждения позволяет централизовать управление, обеспечить оперативную эффективность, формировать группы по рассмотрению дел, обладающие широким кругом разнообразных навыков, а также эффективно использовать имеющийся экспертный опыт. Разумеется, в этом варианте имеются также недостатки, поскольку, несмотря на схожесть двух областей, регулируемых таким законодательством, иногда трудно координировать применение процедур закона, который действует на уровне индивидуальных потребителей, с применением процедур закона, который действует на уровне всего рынка; при этом иногда трудно координировать применение этих законов на уровне отдельных дел<sup>12</sup>. Несмотря на нынешнюю тенденцию к установлению двойной компетенции, ничто не мешает законодателям создавать два отдельных учреждения. Следует отметить также, что даже в тех случаях, когда эти учреждения разделены, координировать их деятельность вполне можно на основе создания надзорного комитета или централизованной комиссии с участием представителей и органа по вопросам конку-

---

недобросовестной коммерческой практике, которая была закреплена в венгерском законодательстве на основании Закона XLVII 2008 года о запрещении недобросовестной коммерческой практики в отношениях между предприятиями и потребителями. В соответствии с положениями этого Закона существуют три разных органа, несущих ответственность за защиту прав потребителей: Венгерский орган по вопросам конкуренции (ВОК), Венгерский орган по надзору за финансовой сферой (ВОНФС) и Венгерский орган по защите прав потребителей (ВОЗП).

<sup>12</sup> OECD Global Forum on Competition (2008). The interface between competition and consumer policies. DAF/COMP/GF(2008)10. 5 June.

ренции, и агентства по защите прав потребителей, а также представителей других государственных министерств и ведомств<sup>13</sup>.

---

---

<sup>13</sup> Ibid.