



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

Distr.: General
23 October 2012
Russian
Original: English

**Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Специальное совещание экспертов
по защите прав потребителей**
Женева, 12 и 13 июля 2012 года

**Доклад Специального совещания экспертов
по защите прав потребителей**

I. Согласованные выводы

Специальное совещание экспертов по защите прав потребителей,

ссылаясь на Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей,

ссылаясь далее на положения по вопросам защиты прав потребителей, принятые ЮНКТАД XIII в Дохинском мандате, включая положения, содержащиеся в пунктах 50 и 56 m) Дохинского мандата,

ссылаясь также на резолюцию, принятую на шестой Конференции Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой, состоявшейся в Женеве 8–12 ноября 2010 года,

подтверждая основополагающую роль политики в области защиты прав потребителей в обеспечении инклюзивного экономического развития и необходимость дальнейшего содействия осуществлению Руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей,

подтверждая, что Руководящие принципы устанавливают широкие стратегические рамки той деятельности, которую должны осуществлять правительства для содействия защите прав потребителей в следующих восьми областях: а) основные потребности; b) безопасность; c) информация; d) выбор; e) представительство; f) возмещение причиненного ущерба; g) просвещение потребителей; и h) здоровая окружающая среда.

отмечая, что в ходе ЮНКТАД XIII, проходившей в Дохе 21–26 апреля 2012 года, речь шла о превращении глобализации в инструмент развития,

подчеркивая, что в Руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей и в Комплексе согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой признается связь между защитой прав потребителей и политикой в области конкуренции,

признавая, что политика в области защиты прав потребителей дополняет законодательство и политику в области конкуренции в решении национальных и глобальных задач и что оба эти направления политики подкрепляют друг друга,

признавая, что как политика в области конкуренции, так и политика защиты прав потребителей преследуют общую цель, заключающуюся в поощрении и защите благополучия потребителей,

признавая, что новые факты и концептуальные рамки требуют переосмысления мер вмешательства на уровне политики в сфере защиты прав потребителей,

признавая, что координация политики в области конкуренции и политики защиты прав потребителей позволяет добиваться более эффективных результатов,

подчеркивая важное значение расширения прав и возможностей потребителей,

признавая необходимость ведения среди потребителей разъяснительной и просветительской работы, посвященной их ответственности и их обязанностям,

с удовлетворением отмечая глубокий и обогащающий характер дискуссий, состоявшихся в ходе Специального совещания экспертов по защите прав потребителей, и

отмечая, что с момента принятия Генеральной Ассамблеей Руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей в 1985 году на рынке произошли глубокие изменения,

1. *постановляет* провести обзор Руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей, с тем чтобы оценить, насколько актуальными они являются в условиях сегодняшнего рынка и удалось ли с их помощью достичь тех результатов, на которые рассчитывали их разработчики;

2. *просит* секретариат подготовить проект доклада с предложениями по пересмотру Руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей для рассмотрения Межправительственной группой экспертов по законодательству и политике в области конкуренции на ее тринадцатой сессии, предоставив органам по защите прав потребителей в государствах-членах достаточно времени для того, чтобы рассмотреть эти предложения до начала сессии;

3. *рекомендует* ЮНКТАД в свете опыта работы Специального совещания экспертов по защите прав потребителей провести под эгидой Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции обсуждение возможности обновления Руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей;

4. *рекомендует далее* ЮНКТАД в свете опыта работы Специального совещания экспертов по защите прав потребителей приступить к работе над содержанием потенциального пересмотренного документа, а также над проектами по обеспечению защиты прав потребителей, по возможности в сотрудничестве с такими структурами, как Международная сеть защиты прав потребителей и правоприменительной практики, организация "Консьюмерз интернэшнл" и соответствующие органы Организации экономического сотрудничества и развития, а также в рамках консультаций с организациями потребителей;

5. *высоко оценивает* качество документации, подготовленной секретариатом ЮНКТАД, а также работу по организации нынешнего совещания;

6. *призывает* и впредь поощрять использование политики в области конкуренции в качестве средства содействия повышению уровня благополучия потребителей и поддержки экономического роста, структурных преобразований, инклюзивного развития и сокращения масштабов нищеты и *предлагает* партнерам по развитию поддерживать такие инициативы развивающихся стран и стран с переходной экономикой;

7. *с удовлетворением отмечает* сотрудничество ЮНКТАД с другими международными форумами, в том числе с Организацией экономического сотрудничества и развития и Международной сетью защиты прав потребителей и правоприменительной практики, равно как и с деловыми и научными кругами, организациями потребителей и региональными учреждениями; а также выражает признательность секретариату за его неизменное стремление учитывать в своих публикациях и в проводимой работе результаты деятельности этих организаций и других соответствующих учреждений.

II. Отчет о работе совещания

A. Заявление Генерального секретаря

1. Вступительное заявление от имени Генерального секретаря сделал начальник Сектора по вопросам политики в области конкуренции и защиты прав потребителей г-н Хасан Какайя¹.

B. Основной доклад

2. С основным докладом на тему "Будущее защиты прав потребителей" выступила г-жа Конни Лау, Исполнительный директор Совета по защите прав потребителей Гонконга, член совета и исполнительного комитета организации "Консьюмерз интернэшнл". Она с одобрением отметила, что сегодня многие организации потребителей, как государственные, так и неправительственные, в своей деятельности преследуют стратегические цели. В то же время перед ними иногда встают препятствия, заставляющие их подходить к своей работе все более творчески. Таким образом, движение в защиту прав потребителей рассчитывает на поддержку, которую оно находит в Руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей, где говорится, что правительствам следует поощрять "добросовестную и эффективную конкуренцию с тем, чтобы обеспечить потребителям самый широкий выбор то-

¹ http://unctad.org/meetings/en/Presentation/ciclp2012_Opening_Qaqaya_en.pdf.

варов и услуг по самым низким ценам". Принятые в 1985 году и расширенные в 1999 году Руководящие принципы сохранили актуальность и сегодня, но они нуждаются в дальнейшем совершенствовании и обновлении с учетом результатов технического прогресса и новых целей и принципов, требующих, например, усиления защиты прав потребителей по сравнению с правами интеллектуальной собственности и ужесточения политики в области конкуренции для противодействия формированию монополий и антиконкурентной деловой практике.

3. В условиях, когда основные права (на продовольствие и жилище) до сих пор не подкреплены доступом к информации, новые задачи встают, например, в связи с развитием электронной торговли, в первую очередь в плане обеспечения конфиденциальности информации личного характера, и финансовых услуг. Хотя политика в области конкуренции и благосостояние потребителей действительно оказывают друг на друга благотворное влияние, во многих случаях в той или иной форме требуется и прямой контроль. В первую очередь это касается таких сложных рынков, как рынки телекоммуникационных и финансовых услуг, на которых потребителям трудно, а иногда и вовсе невозможно сопоставить цены на различные продукты.

4. В финансовом секторе лидеры "двадцатки" недавно одобрили новый комплекс международных принципов защиты потребителей финансовых услуг и призвали создать новую международную организацию для содействия защите прав потребителей в банковской и кредитной сферах, к чему же призывает и организация "Консьюмерз интернэшнл". В то же время еще многое предстоит сделать, например, для обеспечения сопоставимости предлагаемых продуктов, возможности сохранения номеров банковских счетов при смене финансового посредника и создания других механизмов, облегчающих перенос счетов из одного учреждения в другое, а также для решения новых проблем доминирования на рынке, спровоцированных мерами, принятыми для преодоления международного финансового кризиса. В этих условиях организация "Консьюмерз интернэшнл" продолжала выступать за снижение концентрации и усиление конкуренции в данном секторе.

5. Право на конфиденциальность при пользовании Интернетом следует поставить в один ряд с другими правами потребителей. В этой области уже был выдвинут ряд инициатив, в частности, организацией "Транс Атлантик консьюмер дайалог", более известной по акрониму ТАКД, в отношении компании "Гугл" в 2012 году. При пересмотре Руководящих принципов следует изучить целесообразность закрепления в них требования конфиденциальности в качестве отдельного принципа.

6. В Руководящие принципы следует также включить конкретные положения о финансировании деятельности по защите прав потребителей.

С. Заседание I

Состыковка вопросов конкуренции и защиты прав потребителей

7. С сообщениями выступили г-н Питер Эвери из Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и г-жа Сима Гаур из Индийской комиссии по конкуренции.

8. Секретариат ЮНКТАД представил концептуальную записку по рассматриваемой теме. Политика в области конкуренции и политика защиты прав потребителей, направленные на поощрение и защиту благополучия потребителей,

подкрепляют друг друга. Новые факты и общие концептуальные принципы говорят о необходимости переоценки мер вмешательства на уровне политики в области защиты прав потребителей. Как в Руководящих принципах, так и в Комплексе согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой признается связь между политикой защиты прав потребителей и политикой в области конкуренции.

9. Г-н Эвери подчеркнул, что политика защиты прав потребителей и политика в области конкуренции преследуют общую цель – заставить рынки работать в интересах потребителей, поощряя и защищая их права, и при этом обеспечить добросовестную конкуренцию в деловом секторе. Хотя эти два вида политики имеют разную направленность, им присущи и общие черты. И та и другая призваны влиять на поведение компаний. По мнению оратора, координация проводимой политики позволяет добиться более эффективных результатов и помогает избежать контрпродуктивных мер. Действительно, институциональная состыковка имеет значение и влияет на результаты. Помимо этого выступающий в общих чертах рассказал о разработанном ОЭСР наборе инструментов политики по защите прав потребителей. Меры по расширению прав и возможностей потребителей имеют важное значение, а прогресс в изучении поведения экономических субъектов открывает возможности для совершенствования мер, принимаемых в обеих областях политики.

10. Г-жа Гаур обрисовала нормативно-правовую и институциональную основы режима защиты конкуренции и прав потребителей в Индии, где обеспечением соблюдения принятых в 1986 году Закона о конкуренции и Закона о защите прав потребителей занимаются два самостоятельных ведомства, что позволяет оперативно и с невысокими затратами защищать права. Эти ведомства приданы двум разным правительственным министерствам. Хотя эти ведомства и проводят консультации друг с другом, в соответствующем законодательстве не предусмотрен механизм передачи ими дел друг другу. Выступающая согласилась с другими ораторами в том, что политика в области конкуренции и политика защиты прав потребителей хорошо дополняют друг друга и преследуют одну цель – повысить благосостояние потребителей. В то время как защита прав потребителей позволяет напрямую защитить права каждого из них, законодательство по вопросам конкуренции сводит к минимуму рыночные перекосы и ориентируется на более широкие потребительские круги.

11. В ходе последовавшей за этим дискуссии многие делегаты подчеркнули важное значение защиты прав потребителей и заявили, что политика защиты прав потребителей и политика в области конкуренции дополняют друг друга. Сотрудничество и координация работы органа, занимающегося вопросами конкуренции, и структуры, защищающей права потребителей, играют важнейшую роль.

12. Ряд делегатов рассказали о законодательстве и институтах, защищающих права потребителей в их странах. Один из делегатов заявил, что законодательство в области конкуренции помогает им защищать потребителей и отстаивать их права. Другой делегат отметила, что законодательство по вопросам конкуренции имеет более широкую сферу действия, чем законодательство, защищающее права потребителей, поскольку первое действует в отношении как предприятий, так и потребителей, а второе направлено исключительно на защиту благополучия потребителей. Она поинтересовалась тем, как можно вскрывать потребительские проблемы на рынке. Следующий делегат подчеркнул важную роль таких площадок, как нынешнее совещание, в обмене передовой

практикой. Еще один делегат заявила, что в некоторых юрисдикциях одни и те же органы власти занимаются как вопросами конкуренции, так и применением законодательства о защите прав потребителей. Отметив, что такая стратегия не должна служить моделью для всех стран, она подчеркнула важность сотрудничества между соответствующими органами в тех странах, где эти функции поручены разным учреждениям.

13. Один из делегатов заявила, что в ее стране к защите прав потребителей подходят очень серьезно, поскольку их права закреплены в Конституции и в силу этого причисляются к числу основных прав. Другой делегат заявил, что на правах потребителей делается слишком большой акцент, напоминая в этой связи об их ответственности и обязанностях. Налицо необходимость в пропаганде прав потребителей, а также в мобилизации ресурсов для создания органов по защите прав потребителей, особенно в небольших странах.

14. Ведущие дискуссию эксперты выступили с заключительными замечаниями и ответили на вопросы некоторых делегатов. Отвечая на вопрос о том, как можно вскрывать потребительские проблемы, г-н Эвери привел пример Европейского союза, где одним из важнейших источников информации о проблемах являются жалобы. Как только проблема привлекла внимание властей, они должны определить компетентный орган и поручить ему это дело. Г-жа Лау подчеркнула, что финансовой стабильности не удастся добиться без защиты прав потребителей, о чем свидетельствует финансовый кризис 2008 года. В отличие от требований к безопасности товаров, закрепленных во всех законах о защите потребителей, требования к безопасности или нормативные акты, касающиеся финансовых продуктов, отсутствуют. Что касается вопросов правоприменения, то потребители имеют возможность подать два вида исков – уголовный и гражданский. В Гонконге (Китай) первым видом исков занимается специальный правоприменительный орган, а вторым – суды. Помимо этого более мелкими потребительскими проблемами занимается суд по мелким жалобам, в котором стороны могут выступать без адвокатов. Правительство рассматривает возможность разрешить подачу коллективных исков. Г-жа Гаур обратила внимание на необходимость вести среди потребителей просветительскую работу, рассказывая им об их правах и обязанностях.

D. Заседание II

Новые задачи в сфере защиты прав потребителей: новые концептуальные рамки

15. Выступив с сообщением на тему "Законодательство, защищающее права потребителей: важный, но малоизвестный ориентир для рыночной экономики", г-н Анри Тамплъ, профессор из Монпелье (Франция), поделился своим мнением о том, каким образом защищающее права потребителей законодательство может сделать рынки более эффективными и цивилизованными. Его выступление было привязано к нынешнему кризису рыночной экономики.

16. Ведущий дискуссию эксперт заявил, что целями экономики являются создание рабочих мест и удовлетворение потребностей потребителей. В то же время в нынешней ситуации 20% европейцев младше 25 лет страдают от безработицы, а население – от снижения уровня жизни как в количественном, так и в качественном отношении. Впервые за многие десятилетия в Европе сложилась ситуация, когда дети растут в менее благоприятных условиях, чем их родители. Причины возникших трудностей кроются в ошибочной вере в то, что эффективное применение законодательства в области конкуренции устраняет потреб-

ность в других формах государственного регулирования и вмешательства на рынках, что в конечном счете и привело к ипотечному кризису со всеми вытекающими для финансового и реального сектора экономики последствиями. К числу недостатков законодательства по вопросам конкуренции относится то, что оно не регулирует взаимоотношения между бизнесом и потребителями, не решает должным образом проблем коррупции и не обеспечивает адекватное возмещение ущерба. Слишком слабой была и нормативно-правовая защита прав потребителей на рынке недвижимости, что также стало одной из причин кризиса.

17. Законы о защите прав потребителей могут сделать рынки более эффективными и цивилизованными. Защищающее права потребителей законодательство носит собирательный характер, т.е. оно часто состоит из большого числа различных положений, которые можно встретить в разных законах, например в отраслевых требованиях к безопасности товаров или в специальных нормах гражданского права. Законы о защите прав потребителей часто моложе законов о конкуренции. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей являются одним из источников современных законов о защите прав потребителей, которые воплощают сформулированные в Руководящих принципах права потребителей в обязательства, налагаемые на производителей. Отмечая экономическое значение защиты прав потребителей, оратор заявил, что между защитой прав потребителей и защитой спроса можно поставить знак равенства. Для устранения информационной асимметрии между спросом и предложением в законах о защите прав потребителей предусмотрены несколько инструментов, таких как регулирование рекламы, маркировки и условий договоров с потребителями. Хотя законы о защите прав потребителей могут предусматривать гражданско-правовые и уголовно-правовые санкции, по своему характеру они являются преимущественно административными. Устанавливая равные правила игры для всех участников, эти законы помещают все компании в равные условия, помогая выигрывать в конкурентной борьбе тем, кто лучше. Выполняют они и структурирующую функцию, например, заставляя все предприятия розничной торговли выполнять требования к безопасности продуктов питания. Для этого розничным торговцам приходится закупать продукцию у оптовиков, которые также соблюдают эти требования. Те, в свою очередь, требуют того же от перерабатывающих предприятий и производителей продовольственных товаров. Таким образом, обеспечивается действенный "самоконтроль" в масштабах экономики. Законы как о конкуренции, так и о защите прав потребителей устанавливают руководящие принципы для рыночной экономики. Тем не менее этой функции законодательства, посвященного правам потребителей, уделяется слишком мало внимания. Таким образом, для совершенствования нормативно-правовой основы функционирования рыночной экономики крайне важно укреплять законодательный фундамент защиты прав потребителей.

18. Второй ведущий дискуссию эксперт, г-н Эндрю Пикеринг из Управления по вопросам добросовестной конкуренции Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, посвятил свое сообщение экономической теории поведения хозяйствующих субъектов как новому элементу на стыке между законами о конкуренции и о защите прав потребителей. Он обратил внимание на потенциал взаимного обогащения политики защиты прав потребителей и политики по вопросам конкуренции, приведя несколько примеров того, как политика защиты прав потребителей может позитивно влиять на политику в области конкуренции, и наоборот. Острая конкуренция побуждает компании удовлетворять требования потребителей максимально эффективно и новаторски; в свою

очередь эффективные потребители играют важнейшую роль, заставляя компании активно конкурировать друг с другом. В силу ряда причин потребители ведут себя не настолько рационально, как хотелось бы законодателям; их поведение можно назвать "ограниченно рациональным". Отвечая на вопрос о том, как можно повысить качество принимаемых потребителями решений, оратор назвал три отдельных этапа процесса принятия решений: получение доступа к информации, анализ информации и принятие решений на основе этой информации. Он объяснил, как политика стимулирования конкуренции, просвещения потребителей, стандартизации и регулирования доступа к информации способна помочь в борьбе с нерациональным поведением.

19. Он привел ряд примеров того, как Управление по вопросам добросовестной конкуренции использует теорию поведения экономических субъектов на практике. В 2010 году оно опубликовало исследование, посвященное изучению того, как различные манипуляции с ценами влияют на решения потребителей. Среди всех манипуляций самой откровенной является практика указания неполной цены. Она широко используется в Интернет-торговле, когда первоначально объявленная цена не включает в себя всех надбавок и дополнительных сборов и поэтому сильно отличается от конечной цены, которую должны уплатить покупатели. "Зацикливаясь" на первоначальном предложении и приняв решение о покупке, покупатели не меняют его даже тогда, когда узнают конечную цену. Таким образом, многие потребители приобретают товары и услуги по ценам, которые они вряд ли заплатили бы, если она была бы указана им в самом начале. Более того, такое ценообразование опасно тем, что конкуренция между компаниями может начать развиваться в нежелательном направлении. Благодаря вмешательству Управления 12 авиакомпаний согласились изменить способ подачи ценовой информации на своих электронных порталах, и сегодня они указывают конечную цену, включающую в себя надбавку за оплату услуг кредитными картами. Второй пример касается личных текущих счетов. Проведенное в 2008 году Управлением исследование рынка показало, что потребители очень неохотно переводят текущие счета из одного банка в другой, даже когда это очень выгодно с финансовой точки зрения. Одна из причин заключается в том, что потребители опасаются волокиты и возможных рисков, связанных с переводом счетов. Это побудило Управление принять меры к облегчению перевода счетов между банками, с тем чтобы заставить их предлагать клиентам более конкурентные условия открытия и ведения текущих счетов.

20. Замечания из зала касались саморегулирования, которое ведущий дискуссию эксперт охарактеризовал как новейшую тенденцию в законах о защите прав потребителей. Хотя саморегулирование в промышленности в целом воспринимается весьма положительно, как реакция рынка на конкретные недоработки, в финансовой сфере оно сопряжено с определенными проблемами. Например, саморегулирование вряд ли допустимо в сфере расчетов при помощи кредитных карт. Во время экономических и правовых реформ создание системы защиты прав потребителей должно вестись с оглядкой на отечественные традиции. В этой связи делегаты поделились своим опытом, обменявшись мнениями об институциональном взаимодействии органов по вопросам конкуренции, органов по защите прав потребителей и отраслевых надзорных органов.

21. В ходе обсуждений поднималась и тема политэкономического обоснования политики в области конкуренции и политики защиты прав потребителей, а также распределения богатства в странах с переходной экономикой. Представитель одной из стран с формирующейся рыночной экономикой поинтересовался, как добиться того, чтобы плоды экономического роста ощутили на себе все потребители.

22. Участники обсудили роль судебных органов в контроле за потребительскими ценами. Является ли пересмотр цен в заключенных с потребителями контрактах посягательством на свободу ценообразования или необходимым правовым инструментом борьбы со злоупотреблениями?

Е. Заседание III

Новые задачи в сфере защиты прав потребителей: взаимодополняемость и болевые точки

23. Г-жа Синтия Сапата из Агентства по делам потребителей Коста-Рики открыла третье заседание, для участия в котором были приглашены также три эксперта: г-жа Айеша Будд, Агентство по вопросам конкуренции Нидерландов; г-жа Марта Кисиомбе, Комиссия по добросовестной конкуренции, Объединенная Республика Танзания; и г-жа Деон Вудс-Белл, Федеральная комиссия по торговле, Соединенные Штаты Америки.

24. Г-жа Сапата рассказала о некоторых мерах, принятых коста-риканским агентством по защите прав потребителей в различных делах, имеющим большое значение для конкуренции, уделив особое внимание двум из них. Первое дело касалось продажи страховых услуг "с нагрузкой" страховщиком-монополистом. На начатое агентством преследование он ответил дифференциацией и последующим повышением цен, что вызвало обеспокоенность среди потребителей. Однако впоследствии на рынке у него появились конкуренты, и цены на услуги стали более конкурентными. Второе дело касалось создания агентством по защите прав потребителей центров по надзору за ценами, что в соответствии с законом о конкуренции являлось весьма деликатным шагом, вызывающим опасения по поводу возможного сговора, которые в конечном счете не оправдались. По мнению оратора, настало время изучить последствия антиконкурентной практики для благополучия потребителей. Межведомственное сотрудничество может облегчить выявление и расследование случаев антиконкурентной практики, особенно трансграничной; это высвечивает колоссальное значение международного сотрудничества.

25. Г-жа Вудс-Белл объяснила, почему концепции защиты прав потребителей и конкуренции тесно связаны между собой: первая концепция ориентируется на рыночный спрос, а вторая – на предложение, хотя на оперативном уровне во многих странах они нередко существуют в разных измерениях. Оратор рассказала об истории развития каждой концепции в Соединенных Штатах и разных сценариях их применения. Федеральная комиссия по торговле стремится найти верный баланс между вмешательством в рыночные отношения для защиты прав потребителей и динамичным развитием рыночной экономики. В этом поиске могут пригодиться обе правовые теории. Теория защиты прав потребителей стимулирует конкуренцию и облегчает понимание механизма работы рынка, обосновывая ограничение конкуренции, распространяя правоприменительный опыт и укрепляя общественную поддержку рыночной экономики. Она остановилась также на некоторых рассматривавшихся Комиссией делах, таких как дело компании "Гугл" (незаконное использование личных данных) и компании "Интел" (вводящая в заблуждение практика). Вне зависимости от институциональной схемы органы, занимающиеся защитой прав потребителей и вопросами конкуренции, обязаны сотрудничать друг с другом.

26. Г-жа Кисиомбе вкратце описала соотношение двух правовых систем в Объединенной Республике Танзания, подчеркнув последствия информационной асимметрии в обеих областях. Она рассказала о правовых и институциональных

механизмах защиты прав потребителей и конкуренции в стране, обратив внимание на то, что в них инкорпорированы как Типовой закон, так и Руководящие принципы Организации Объединенных Наций. К числу самых новых проблем в сфере защиты прав потребителей относятся проблемы со страховыми и сберегательными продуктами, денежными переводами, например через систему "М-ПЕСА", с поддельными лекарствами и небезопасными потребительскими товарами. Все эти проблемы оказывают сильное влияние на потребителей. Например, в стране очень остро стоит проблема контрафактной продукции, особенно лекарственных препаратов, которые представляют серьезную угрозу для здоровья. Для борьбы с новыми вызовами – контрафактными товарами и медикаментами, небезопасными потребительскими товарами и проблемными страховыми и сберегательными продуктами – Объединенная Республика Танзания принимает как правовые, так и другие меры. Если говорить о мерах правового характера, то проблема небезопасных потребительских товаров подробно рассматривается в разделах VII, VIII и IX Закона о добросовестной конкуренции 2003 года.

27. В соответствии с поправками, внесенными в 2007 году в Закон о товарной маркировке 1963 года, все лица, признанные виновными в торговле контрафактной продукцией (в том числе медикаментами), наказываются лишением свободы, штрафом или и тем и другим. Кроме того, контрафактные товары подлежат конфискации и уничтожению за счет владельца.

28. Хотя занимающиеся вопросами конкуренции органы должны работать на потребителей, они редко упоминают их в принимаемых решениях. Например, в Голландии перед органами по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей стоит задача налаживания взаимовыгодного сотрудничества на основе обсуждения реальных проблем. Сегодня эта задача облегчается слиянием двух органов. Ожидается, что преимуществами нового объединенного агентства станут наличие полной и достоверной информации, большая прозрачность, более эффективное регулирование, равные условия, сотрудничество со СМИ и более широкие профессиональные возможности. Объединение должно повысить эффективность мер по защите прав потребителей и конкуренции.

29. Председатель предложила опробовать новый метод работы; участникам будут предлагаться различные утверждения, а они должны будут проголосовать, согласны они с ними или нет. Их вниманию были предложены, например, следующие утверждения: "применение антимонопольных мер для решения рыночных проблем может причинять кратковременные неудобства потребителям, обеспечивая им в то же время долгосрочные выгоды" (большинство согласилось с этим утверждением); "органы по защите прав потребителей и органы по вопросам конкуренции часто преследуют противоположные цели, что создает проблемы для рынка" (большинство не согласилось). Между участниками разгорелась оживленная дискуссия.

Е. Заседание IV

Новые задачи в сфере защиты прав потребителей: финансовые услуги

30. Основное сообщение на заседании сделал Соти Рачаган из Малайзии. С сообщениями выступили также Робин Симпсон из организации "Консьюмерз интернэшнл" и Фил Эванс, представляющий Комиссию по вопросам конкуренции Соединенного Королевства и консалтинговую компанию "Фипра интернэшнл".

31. Г-н Рачаган остановился на таких темах, как предупреждение системных сбоев, интеграция финансовых услуг, повышение информационной грамотности и оценка возможностей. Многие положения докризисной парадигмы были ошибочными, однако очевидным это стало лишь во время кризиса. Одна из главных проблем заключается в саморегулировании финансового сектора. Хотя в секторе финансовых услуг саморегулирование важно и должно сохранять свое значение и в будущем, это не отменяет необходимость в общепромышленном органе регулирования, который во времена кризисов обладал бы компенсационными функциями. Оратор указал на необходимость поиска адекватных политических мер для тех случаев, когда культура вступает в противоречие с требованиями рынка и потребителей. Кроме того, следует признать, что роль потребителей, от сберегательной и заемной до инвестиционной, претерпевает изменения, и компетентным органам необходимо понять место потребителей в новой парадигме. Потребителям необходимо принимать участие в процессе регулирования сектора финансовых услуг. Руководящие принципы нуждаются в пересмотре, с тем чтобы отразить в них изменения в финансовом ландшафте и гарантировать справедливые условия отдельным потребителям. Поскольку повсеместной финансовой грамотности добиться практически невозможно, основная часть архитектуры финансового сектора должна претерпеть серьезные изменения.

32. Робин Симпсон охарактеризовал финансовые услуги как общественное благо, которое должно быть доступно каждому, в том числе в развивающихся странах.

33. Организация "Консьюмерз интернэшнл" проанализировала финансовые услуги через призму Руководящих принципов. Руководящие принципы ОЭСР, принятые на высоком уровне в 2011 году, не могут не вызывать разочарование, поскольку они носят добровольный характер и обставлены многочисленными оговорками; их роль могли бы играть пересмотренные Руководящие принципы. Хотя с точки зрения прозрачности Руководящие принципы в достаточной мере отвечают представлениям "Консьюмерз интернэшнл", по вопросам финансовых услуг добиться сопоставимости всегда было трудно. Необходимо включить в Руководящие принципы посвященный финансовым услугам новый подраздел Н, с тем чтобы отразить в нем требования к доступу, стабильности и конкуренции. Помимо этого финансовые услуги в Руководящих принципах должны толковаться как продукты или товары и услуги, на которые должны распространяться минимальные стандарты и которые могут быть возвращены поставщику. Потребители, безусловно, должны принимать участие в процедурах регулирования и возмещения ущерба, и Руководящие принципы должны способствовать этому. Учитывая то, какая помощь была оказана финансовому сектору, потребители имеют полное право рассчитывать на определенную отдачу.

34. Г-н Эванс остановился на применении экономической теории поведения хозяйствующих субъектов к сектору финансовых услуг и на тех последствиях, на которые могут рассчитывать потребители. В частности, традиционные модели потребительского выбора не учитывают такие факторы, как ограниченная рациональность, сила воли или наличие корыстных интересов, которые могут иметь немаловажное значение, когда информация подается недостаточно прозрачно. Тот факт, что финансовые услуги и продукты являются сложными и многочисленными, означает, что теория поведения к ним вполне применима, особенно поскольку ошибки могут обходиться потребителям довольно дорого, а на их осознание может уходить немало времени. Кроме того, такие механизмы, как опосредованные показатели и варианты коррекции выбора, призванные помочь потребителям, должны разрабатываться очень тщательно, прежде всего

потому, что коллективные ошибки могут привести к кризису. Для решения этих проблем требуется четкая и достоверная информация, потребители должны иметь возможность и способность получать информацию на рынке, а издержки для потребителей должны по возможности сводиться к минимуму.

35. Ряд представителей согласился с тем, что сфера финансовых услуг является очень сложной и подчеркнули необходимость обучать потребителей и делать более понятными для них рекламу, условия контрактов и их возможные расходы. Важно, чтобы органы регулирования и организации, защищающие интересы потребителей, работали рука об руку.

36. Один делегат рассказал об опыте небольших стран с формирующейся рыночной экономикой, где мелкие инвесторы стали жертвами финансового кризиса. Другие делегаты остановились на той цене, в какую обошлось обществу спасение финансового сектора, с точки зрения упущенных возможностей для инвестирования в здравоохранение и образование, а также на тех проблемах, с которыми столкнулись небольшие страны с сильно сконцентрированным крупным банковским сектором, не подпадающим под национальную юрисдикцию. Кроме того, сектору финансовых услуг должны быть присущи этичность и прозрачность.

37. Один из представителей заявил о необходимости создания платформы для обучения пользователей в доступной им форме, поскольку миллионы инвесторов имеют весьма ограниченное представление о финансовых услугах и рисках.

38. По мнению г-на Рачагана, система регулирования должна иметь два уровня – национальный и глобальный. Глобальная архитектура крайне важна для обеспечения добросовестности, причем значение имеет и то, под эгидой какого форума она будет создана, например под эгидой Организации Объединенных Наций или Всемирной торговой организации. Нельзя позволить, чтобы все вернулось на старые рельсы.

39. В ответ на замечания одного из представителей г-н Симпсон рассказал о возможности ограничения доступа к некоторым финансовым продуктам по соображениям здравого смысла; информации или образования здесь недостаточно. Предлагается распространить регулирование на сами продукты; если они являются слишком сложными или рискованными, им не место на рынке. Кроме того, можно было бы конкретизировать Руководящие принципы по отношению к финансовым услугам и корректировать их с учетом происходящих в мире изменений.

40. Г-н Эванс завершил заседание, подчеркнув необходимость демонстрировать гибкость и готовность заниматься "опасными" продуктами.

G. Заседание V

Необходимость пересмотра Руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей

41. С основным докладом на заседании выступил г-н Рикардо Магинья, представляющий программу "Конкуренция и защита потребителей для Латинской Америки" (КОМПАЛ), а также перуанскую Комиссию по защите прав потребителей (ИНДЕКОПИ). В заседании приняли участие четыре приглашенных эксперта: г-жа Индрани Тхурайсингхам из организации "Консьюмерз интер-

нэшнл"; г-н Боб Боэлама из нидерландского Агентства по защите прав потребителей; г-н Прадип Сингх Мехта из международного общества "За единство и доверие потребителей" (ОЕДП); и г-жа Лихия Вальдеррама из Управления промышленности и торговли Колумбии.

42. Г-н Магинья рассказал о результатах обследования, проведенного в латиноамериканских странах в рамках программы КОМПАЛ, и поделился идеями относительно возможного пересмотра Руководящих принципов. Руководящие принципы помогли многим странам мира в разработке законодательства по вопросам защиты прав потребителей, и страны Латинской Америки сегодня обдумывают следующие шаги для совершенствования системы защиты потребителей. Одна из возможностей видится в использовании подхода, аналогичного тому, который лег в основу типового закона о конкуренции. Для стран Латинской Америки и Карибского бассейна актуальными остаются вопросы рискованных финансовых операций, правоприменения и санкций, а также расширения прав и возможностей отдельных потребителей и их ассоциаций.

43. Г-н Мехта в общих чертах рассказал о деятельности международного общества ОЕДП, упомянув один из ее главных продуктов – индекс защищенности потребителей. Вместо концепции передовой практики организация нашла для себя более полезную и практичную концепцию – концепцию эффективной практики, – которая может адаптироваться к конкретным социально-экономическим реалиям. В 1999 году в руководящие принципы были внесены изменения и в них был добавлен принцип устойчивого потребления. Приветствуя предложение о пересмотре Руководящих принципов, оратор обратил внимание на семь моментов, которые следовало бы учесть в ходе такого пересмотра:

- a) во многих странах приватизация или дерегулирование привели к уменьшению доступности услуг общего пользования. Эту проблему следует решить в Руководящих принципах, указав в них, что услуги общего пользования должны быть доступны по разумным ценам;
- b) представительство потребителей крайне важно для обеспечения учета общественных интересов;
- c) политика в области конкуренции должна гарантировать, чтобы плоды глобализации и региональной интеграции доставались и потребителям;
- d) несмотря на колоссальное значение финансовых услуг, доступ к ним в развивающихся странах остается ограниченным;
- e) в Руководящие принципы следует включить требование относительно расширения доступа к информации;
- f) правосудие все чаще осуществляется не в судах, а на основе посредничества и примирения, что должно быть четко отражено в Руководящих принципах;
- g) Руководящие принципы должны поощрять использование в отношениях между партнерами не урезанных, а оптимальных региональных стандартов.

44. Г-жа Тхурайсингхам заявила, что с момента принятия Руководящих принципов в 1985 году в мире очень многое изменилось. Современных телекоммуникаций и социальных сетей тогда еще не существовало. Одновременно с появлением новых потребительских проблем в этих областях сохранились и старые, касающиеся, в частности, доступа малоимущего населения к услугам первой

необходимости, например к водоснабжению и санитарии. Поэтому в Руководящих принципах должны найти отражение три момента:

- а) технический прогресс требует внесения в них нового раздела, посвященного правам потребителей в эпоху новых цифровых технологий;
- б) следует отделить потребителей от непотребителей, которые живут в условиях крайней нищеты и для которых доступ к услугам первой необходимости имеет жизненно важное значение;
- с) в статье 3 Руководящих принципов следует закрепить принцип доступа к товарам и услугам первой необходимости.

45. Перейдя к вопросам конкуренции, г-жа Тхурайсингхам заявила, что многие проблемы конкуренции лежат на уровне производства и распределения и очень далеки от розничного потребителя. При этом не следует забывать, что производители продовольствия, например фермеры, одновременно являются и потребителями. Вот почему некоторые меры, такие как субсидирование экспорта в развитых странах, отражающиеся на доходах фермеров в развивающихся странах, имеют также потребительский аспект. В Руководящих принципах можно было бы предусмотреть более широкие функции потребительских организаций в вопросах формулирования политики и регулирования, поскольку в последние 15 лет многие из них уже представляли потребителей в процессе выработки политики и играли важную роль в рассмотрении их жалоб. Важно обратить внимание и на государственную финансовую поддержку организаций потребителей.

46. Г-н Боэлема заявил о предстоящем слиянии голландских органов по защите прав потребителей и по вопросам конкуренции. Хотя первой реакцией на этот шаг может стать опасение за судьбу защиты прав потребителей, идея заключается в том, чтобы всесторонне понять проблемы рынка и воспользоваться результатами экономических исследований органа по вопросам конкуренции. Агентство по защите прав потребителей взяло на себя роль прежнего председателя Международной сети защиты прав потребителей и правоприменительной практики. Во время председательства Голландии ЮНКТАД получила при этой сети статус наблюдателя. Главными направлениями защиты прав потребителей являются защита и расширение прав потребителей, а также представление интересов потребителей гражданскими ассоциациями. Гражданские ассоциации и частные механизмы урегулирования проблем являются теми инструментами, которые позволяют снизить нагрузку на органы правоприменения. В Нидерландах свыше 50 комитетов по рассмотрению жалоб предлагают альтернативную процедуру урегулирования спорных ситуаций. Для компаний, являющихся членами таких частных комитетов, их решения обязательны для исполнения. В случае невыполнения соответствующих решений компании, использующие эмблему комитета, считаются виновными в недобросовестной торговой практике и могут быть наказаны штрафом. Отдел правоприменительной практики занимается исключительно защитой коллективных интересов потребителей, вмешиваясь лишь в тех случаях, когда проблемы потребителей не удается решить при помощи частных механизмов. Хотя в Руководящих принципах охвачены многие вопросы, вопросы правоприменения упоминаются лишь в статье 17; этот документ необходимо дополнить главными принципами правоприменения, поскольку без эффективной системы правоприменения защитить интересы потребителей не сможет ни одна система.

47. Следует проанализировать целесообразность включения в Руководящие принципы требований в отношении понятности и ясности законодательства, четкости формулирования мандатов (обязанности и задачи), адекватности ресурсов, квалификации сотрудников, достаточности полномочий для получения информации, необходимой для правоприменительной работы и эффективного пресечения нарушений, сотрудничества государственных органов на благо потребителей и международного сотрудничества в решении трансграничных потребительских проблем на двусторонней или индивидуальной основе. Следует обратить особое внимание на расширение прав и возможностей потребителей, поскольку, чем шире их права и возможности, тем меньше потребность в правоприменительных механизмах.

48. Г-жа Вальдеррама согласилась с тем, что пришло время пересмотреть Руководящие принципы, которые имеют два недостатка. Во-первых, любая система защиты прав потребителей должна соотноситься с политическими реалиями; в противном случае действующее законодательство будет устаревать. В сфере электронной торговли очень серьезно стоит проблема информационной асимметрии, вызванная отсутствием прямых контактов между продавцами и покупателями, поскольку покупатели не имеют, например, возможности проверить качество товаров. Кроме того, электронная торговля не позволяет ограничить доступ детей к некоторым видам товаров, например к видеопроодукции. Механизмы электронной оплаты усиливают риски для потребителей и порождают неопределенность в отношении того, на основе какого законодательства и в каком органе можно добиться эффективной защиты их прав. Помимо этого в Руководящих принципах следует отразить принцип технологической нейтральности. Во-вторых, необходимо защитить детей, участвующих в электронной торговле. Многие дети являются потребителями, представленными не только на традиционных, но и на новых рынках. Таким образом, уязвимые потребители, например дети, нуждаются в особой защите. Руководящие принципы должны требовать от государств эффективно защищать детей в соответствии со статьей 17 Конвенции Организации Объединенных Наций о правах ребенка, что позволит привести их в соответствие с другими нормами международного права.

49. В ходе последовавшей за этим дискуссии участники обсудили организационную структуру органов по защите прав потребителей, государственное финансирование частных потребительских ассоциаций, а также значение регионального сотрудничества и интеграции для потребителей. Необходимо контролировать рассчитанную на детей рекламу и вести эффективную просветительскую работу по вопросам прав потребителей.

50. Г-н Магинья заявил, что в Руководящих принципах должен найти отражение и правоприменительный аспект. В этом отношении полезную роль могла бы сыграть ОЭСР. Оратор задался вопросом о том, может ли самофинансирование стать альтернативой финансированию деятельности по защите прав потребителей государством. Некоторым ассоциациям потребителей удастся отлично работать и без государственного финансирования. В то же время для Латинской Америки это не характерно. Г-жа Тхурайсингхам заявила, что в разных странах организации потребителей привлекают средства по-разному, что отражает различия в уровне институционального развития. В развивающихся странах ассоциациям потребителей очень сложно финансировать свою деятельность самостоятельно, в то время как в развитых странах они порой являются вполне независимыми. Г-н Боэлема вновь подчеркнул, что нахождение правильного баланса между правоприменением и расширением прав и возможностей потребителей поможет сократить потребность в правоприменительной деятельности.

Н. Заключительное пленарное заседание

51. Представитель Соединенных Штатов Америки выразил несогласие с четвертым пунктом проекта согласованных выводов, распространенным в зале заседаний. Несмотря на обилие организаций потребителей, в тексте конкретно упоминается лишь одна. Представитель Суринама поддержал это возражение, заявив, что и другие организации могли бы внести вклад в будущую работу.

52. Представитель организации "Консьюмерз интернэшнл" заявил, что его организация, насчитывающая 225 членов в 120 странах, является единственной глобальной федерацией организаций потребителей. С момента своего создания в 1960 году она ведет пропаганду Руководящих принципов. Представитель Малайзии заявил, что организация "Консьюмерз интернэшнл" сыграла важную роль в принятии Руководящих принципов и их расширении в 1999 году. Поэтому она заслуживает быть конкретно упомянутой в согласованных выводах.

53. Представитель Соединенного Королевства высказал замечание по второму пункту распространенных в зале заседаний проекта согласованных выводов. Он обратил внимание на то, что в своем нынешнем виде – "*просит* секретариат подготовить проект доклада с предложениями по пересмотру Руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей" этот пункт отличается от предыдущей формулировки, в которой предлагалось "подготовить проект доклада с предложением о пересмотре Руководящих принципов". Он обратился к секретариату за разъяснениями и попросил также уточнить, будут ли предлагаемые поправки к Руководящим принципам обсуждаться на следующей сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции. Секретариат дал на это утвердительный ответ.

III. Организационные вопросы

A. Выборы должностных лиц

(Пункт 1 повестки дня)

54. На своем первом пленарном заседании в четверг, 12 июля 2012 года, Группа экспертов избрала Председателем г-жу Синтию Сапату (Коста-Рика).

B. Утверждение повестки дня и организация работы

(Пункт 2 повестки дня)

55. Группа экспертов утвердила предварительную повестку дня, содержащуюся в документе TD/B/C.I/EM/1. Таким образом, повестка дня была следующей:

1. Выборы должностных лиц.
2. Утверждение повестки дня и организация работы.
3. Состыковка политики в области конкуренции и политики защиты прав потребителей.
4. Консультации по вопросу о необходимости пересмотра Руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей.
5. Утверждение итогового документа совещания.

С. Утверждение доклада

56. На своем заключительном пленарном заседании 13 июля 2012 года Специальное совещание экспертов по защите прав потребителей поручило Председателю завершить подготовку доклада о работе совещания.

Приложение

Участники²

1. В совещании экспертов приняли участие следующие государства – члены ЮНКТАД:

Ангола	Малайзия
Армения	Мали
Бенин	Марокко
Ботсвана	Мозамбик
Бруней-Даруссалам	Монголия
Буркина-Фасо	Намибия
Бутан	Нигер
Венгрия	Нигерия
Вьетнам	Нидерланды
Гайана	Объединенная Республика Танзания
Гамбия	Оман
Греция	Пакистан
Демократическая Республика Конго	Польша
Доминиканская Республика	Португалия
Египет	Республика Корея
Замбия	Российская Федерация
Зимбабве	Руанда
Индия	Сейшельские Острова
Иордания	Сенегал
Ирак	Сент-Люсия
Италия	Сербия
Казахстан	Соединенное Королевство
Камбоджа	Великобритании
Камерун	и Северной Ирландии
Катар	Соединенные Штаты Америки
Кения	Свазиленд
Колумбия	Судан
Косово (в соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций)	Суринам
Коста-Рика	Таиланд
Кот-д'Ивуар	Того
Лаосская Народно-Демократическая Республика	Тунис
	Турция
	Уганда
	Филиппины
	Швейцария
	Эквадор
	Южная Африка

2. На совещании присутствовали представители следующих наблюдателей:

Оккупированная палестинская территория

3. На совещании были представлены следующие межправительственные организации:

Африканский союз

Карибское сообщество

Экономическое сообщество западноафриканских государств

Организация экономического сотрудничества и развития

Западноафриканский экономический и валютный союз

² Поименный список участников см. в документе TD/B/EM.I/INF1.

4. На совещании были представлены следующие специализированные учреждения и приравненные к ним организации:

Всемирная торговая организация.

5. На совещании были представлены следующие неправительственные организации:

Общая категория:

Организация "Консьюмерз интернэшнл"
Общество "За единство и доверие потребителей" (ОЕДП)
Организация "Инженеры мира"
Панафриканский институт развития

6. Вклад в работу совещания внесли следующие эксперты-докладчики:

г-жа Конни **Лау**, Исполнительный директор Совета по защите прав потребителей Гонконга, Гонконг (Китай)

г-н Питер **Эвери**, начальник Сектора потребительской политики, ОЭСР

г-жа Сима **Гаур**, Индийская комиссия по конкуренции

г-н Анри **Тампль**, профессор, Монпелье, Франция

г-н Эндрю **Пикеринг**, Управление по вопросам добросовестной конкуренции, Соединенное Королевство

г-жа Синтия **Сапата**, директор, Агентство по делам потребителей Коста-Рики

г-жа Айеша **Будд**, старший советник по международным вопросам, Агентство по вопросам конкуренции Нидерландов

г-жа Марта **Кисномбе**, Комиссия по добросовестной конкуренции, Объединенная Республика Танзания

г-жа Деон **Вудс-Белл**, Федеральная комиссия по торговле, Соединенные Штаты Америки

г-н Соти Рачаган **Синнатурай**, член Комиссии, Комиссия по вопросам конкуренции Малайзии

г-н Робин **Симпсон**, старший советник по вопросам политики, организация "Консьюмерз интернэшнл"

г-н Фил **Эванс**, член Комиссии по вопросам конкуренции Соединенного Королевства и старший консультант консалтинговой компании "Фипра интернэшнл"

г-н Рикардо **Магинья**, КОМПАЛ и ИНДЕКОПИ, Перу

г-жа Индрани **Тхурайсингхам**, руководитель регионального бюро для Азии, Тихого океана и Ближнего Востока, организация "Консьюмерз интернэшнл"

г-н Боб **Боэлема**, отдел стратегических и международных вопросов, Агентство по защите прав потребителей Нидерландов

г-н Прадип Сингх Мехта, генеральный секретарь, международное общество ОЕДП

г-жа Кармен Лихия **Вальдеррама**, юрист, заместитель начальника Управления по вопросам защиты прав потребителей, Управление промышленности и торговли, Колумбия.
