



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

Distr.: General
19 April 2024
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Межправительственная группа экспертов
по законодательству и политике в области
защиты прав потребителей
Восьмая сессия
Женева, 1–2 июля 2024 года
Пункт 6 предварительной повестки дня

**Усиление потребительского движения: средства
содействия развитию независимых групп потребителей**

Резюме

Межправительственная группа экспертов по законодательству и политике в области защиты прав потребителей на своей первой сессии подчеркнула необходимость привлечения заинтересованных сторон к проведению в жизнь всеохватывающей политики в области защиты прав потребителей. Ассоциации потребителей играют важнейшую роль в представлении интересов потребителей; обучении, информировании, консультировании и защите; распределении товаров и услуг первой необходимости; и содействии мониторингу рынков. В данной записке представлен обзор эволюции современных групп потребителей. В ней описываются роли и функции, которые выполняют группы потребителей, освещаются проблемы, с которыми приходится сталкиваться при содействии развитию групп потребителей, а также упоминаются текущие международные и региональные инициативы, нацеленные на потребительские группы. В записке содержатся политические рекомендации для директивных органов и предлагаются вопросы для обсуждения на нынешней сессии Межправительственной группы экспертов.



I. Введение

1. Одна из целей Руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей (далее — Руководящие принципы) заключается в том, чтобы способствовать созданию независимых групп потребителей¹. В Руководящих принципах признается свобода создавать потребительские и другие соответствующие группы или организации и возможность для таких организаций высказывать свои мнения в процессе принятия решений, затрагивающих их интересы, как одна из законных потребностей потребителей.

2. Привлечение заинтересованных сторон имеет важнейшее значение для осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года². Форум гражданского общества, состоявшийся в преддверии пятнадцатой сессии Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД XV) в октябре 2021 года, является наглядным примером такого взаимодействия. Форум предоставил представителям участвующих организаций возможность обсудить вопросы, связанные с Конференцией, и обменяться мнениями по ним, прийти к консенсусу и выработать окончательный вариант заявления гражданского общества³, которое было представлено на ЮНКТАД XV. В частности, что касается всеохватывающей политики в области защиты прав потребителей, Межправительственная группа экспертов по законодательству и политике в области защиты прав потребителей уже признала эту необходимость на своей первой сессии⁴.

3. Потребители разобщены, и им не хватает опыта и ресурсов при взаимодействии с коммерческими структурами. Только когда потребители организованы, их голос может быть услышан теми, кто принимает решения. Именно так Группы потребителей и ассоциации потребителей⁵ могут играть важнейшую роль в обеспечении того, чтобы ситуация на рынке была справедливой для потребителей, а также для правительств и предприятий.

4. Соответственно, на своей седьмой сессии Межправительственная группа экспертов по законодательству и политике в области защиты прав потребителей обратилась к секретариату ЮНКТАД с просьбой подготовить к восьмой сессии доклады и исследования, посвященные усилению потребительского движения как средства содействия развитию независимых групп потребителей⁶. В этой связи секретариат ЮНКТАД распространил вопросник и получил ответы от 23 государств-членов, 1 межправительственной организации, 2 неправительственных организаций и 2 экспертов⁷. Международная организация потребителей, всемирная федерация групп потребителей, провела параллельное исследование, используя аналогичный вопросник, на который было получено 36 ответов. Сводные результаты были переданы Международной организации потребителей в ЮНКТАД, а выводы были использованы в настоящей справочной записке. В рамках Всемирного конгресса Международной организации потребителей, проходившего в Найроби, секретариат

¹ [A/RES/70/186](#), приложение, п. 1 е).

² [A/RES/70/1](#).

³ [TD/524](#).

⁴ [TD/B/C.I/CPLP/4](#).

⁵ Группы потребителей — это организованные потребители, которые объединяют ресурсы для улучшения своих экономических перспектив. Ассоциации потребителей — это неправительственные организации гражданского общества, которые представляют интересы потребителей и защищают их права на рынке. На практике грань между этими двумя понятиями размыта и в большинстве случаев не имеет значения. Для целей данной справочной записки эти термины используются как взаимозаменяемые.

⁶ [TD/B/C.I/CPLP/37](#), гл. I.

⁷ Антигуа и Барбуда, Аргентина, Бразилия, Венгрия, Германия, Ирландия, Испания, Италия, Королевство Нидерландов, Новая Зеландия, Панама, Парагвай, Перу, Польша, Сальвадор, Сербия, Сейшельские Острова, Соединенные Штаты Америки, Таиланд, Чехия, Чили, Южная Африка, Япония; Евразийская экономическая комиссия Евразийского экономического союза; Международная организация потребителей и «Мумбаи Грахак Панчаят» (Индия); и эксперты из Южной Америки.

ЮНКТАД организовал параллельное мероприятие, посвященное той же теме, и собрал мнения групп потребителей со всего мира, которые еще больше обогатили настоящую записку⁸.

5. В этой записке представлен обзор эволюции современных потребительских групп, ролей и функций, которые имеют и выполняют потребительские группы, их общих черт и проблем, стоящих на пути развития потребительских групп. В ней упоминаются текущие международные и региональные инициативы, нацеленные на группы потребителей. В записке содержатся рекомендации для директивных органов и предлагаются вопросы для обсуждения.

II. Эволюция групп потребителей

6. На протяжении всей истории человечества возникали спонтанные протесты потребителей, связанные с едой⁹. Можно сказать, что более отчетливое представление о правах потребителей возникло в результате индустриализации, разделившей производителей и потребителей. В первые годы своего существования движение приняло форму потребительских кооперативных магазинов, появившихся в Германии, Италии, Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии и Франции. Вскоре после этого кооперативная модель была внедрена в Индии и Японии, хотя о существовании кооперативных финансовых институтов сообщалось еще в XIII веке¹⁰.

7. В XIX веке возникла новая проблема, связанная с расширением возможностей потребления товаров и услуг, что привело к появлению национальных потребительских лиг в Европе и Северной Америке¹¹. В 1928 году в Соединенных Штатах Америки был создан Союз потребителей, который стал первой современной ассоциацией потребителей, деятельность которой была направлена на тестирование и оценку потребительских товаров. Модель продажи независимых от рекламы и, следовательно, авторитетных публикаций оказалась прибыльной и была экспортирована в другие страны, такие как Бельгия, Королевство Нидерландов и Великобритания. На пике журнал «Which?» в Соединенном Королевстве имел 1 млн подписчиков¹². Ассоциации в других европейских странах придерживались комбинированной модели, сочетавшей подписку с государственными субсидиями, как это было в Австрии, Норвегии и Швеции¹³. В 1956 году в Дели при поддержке правительства была создана Индийская ассоциация потребителей, а в 1966 году в Мумбаи — Общество ориентации потребителей для проверки и составления отчетов о качестве продуктов питания и рассмотрения жалоб потребителей¹⁴. Для объединения ресурсов в 1990 году была создана организация Международная ассамблея организаций потребительских испытаний, которая в настоящее время функционирует как глобальный консорциум, объединяющий более 30 потребительских организаций, сотрудничающих в области исследований и тестирования потребительских товаров и услуг¹⁵.

⁸ См. <https://unctad.org/meeting/consumers-international-global-congress-unctad-side-event-enhancing-consumer-movement>.

⁹ UNCTAD, 2017, *Руководство по защите прав потребителей*, UNCTAD/DITC/CPLP/2017/1 (издание Организации Объединенных Наций, Женева), стр. 39.

¹⁰ Trentmann F, 2016, *Empire of Things: How We Became a World of Consumers from the Fifteenth Century to the Twenty-first*, Allen Lane, London.

¹¹ Hilton M, 2008, The death of consumer society, in: sixth series, *Transactions of the Royal Historical Society*, vol. 18, p. 213.

¹² UNCTAD, 2020, *Report on Consumer Associations*, UNCTAD/DITC/CLP/2019/2 (United Nations publication, Geneva), p. 3.

¹³ Там же.

¹⁴ Gupta M, 2018, *Chronological progression of consumerism as a movement*, *International Journal of Research in Social Sciences*, p. 1218.

¹⁵ См. <https://www.international-testing.org/>.

8. В странах Центральной и Восточной Европы с переходной экономикой расходы, связанные с тестированием, затрудняют организацию и выпуск на стабильной основе журналов с результатами тестирования продукции даже на таких крупных рынках, как Российская Федерация. Потребительские ассоциации в этом регионе часто получали свою легитимность от местных «клубов», иногда возникающих вокруг домоводческих ассоциаций, что позволяло потребительским ассоциациям иметь прямой контакт с населением еще до прихода рыночной экономики¹⁶.

9. Развитие всемирного движения потребителей можно проследить, наблюдая за ростом числа членов Международной организации потребителей¹⁷. Инициаторами создания Международной организации потребителей в 1960 году стали пять ассоциаций из Австралии, Бельгии, Королевства Нидерландов, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов. Первая когорта членов насчитывала 16 стран. Однако к 1980-м годам ее членами являлись уже более 50 стран. В конце XX века ассоциации потребителей стали появляться в Азии, Африке и Латинской Америке, и к 2000 году членский состав организации достиг 225 ассоциаций из 115 стран и с тех пор остается примерно на том же уровне.

10. В 1970, 1980 и 1990-х годах по мере того, как процесс индустриализации набирал обороты, ассоциации потребителей стали появляться в Африке, Азии и Латинской Америке. В конце 1970-х годов были созданы Организация потребителей Кении, Совет потребителей Зимбабве, Лига домохозяек Южной Африки и Институт защиты прав потребителей на Маврикии¹⁸. После появления различных групп потребителей на уровне штатов в 1987 году был создан Бразильский институт защиты прав потребителей¹⁹. Активное движение потребителей в Индии получило дополнительный импульс после принятия в 1986 году первого в стране закона о защите прав потребителей.

11. Согласно последним данным, полученным ЮНКТАД для составления карты защиты прав потребителей, о наличии ассоциаций потребителей сообщили 90 стран (рис. 1). Например, Южная Африка сообщила, что в стране насчитывается 211 потребительских ассоциаций; в Перу их 103; в Германии — 70; в Аргентине — 46; в Чехии — 6; и в Ирландии — 1. В настоящее время более 600 групп потребителей насчитывается в Индии²⁰. В некоторых странах между правительством и группами потребителей не существует органичных отношений. В других странах ассоциации потребителей могут зависеть от правительства²¹.

¹⁶ UNCTAD, 2017, стр. 39.

¹⁷ См. <https://www.consumersinternational.org/who-we-are/>.

¹⁸ Gwitira JC, 1997, African consumer movement, In: Brobeck S, ed., *Encyclopedia of the Consumer Movement*, ABC-Clio, Santa Barbara (California), United States, pp. 11–19.

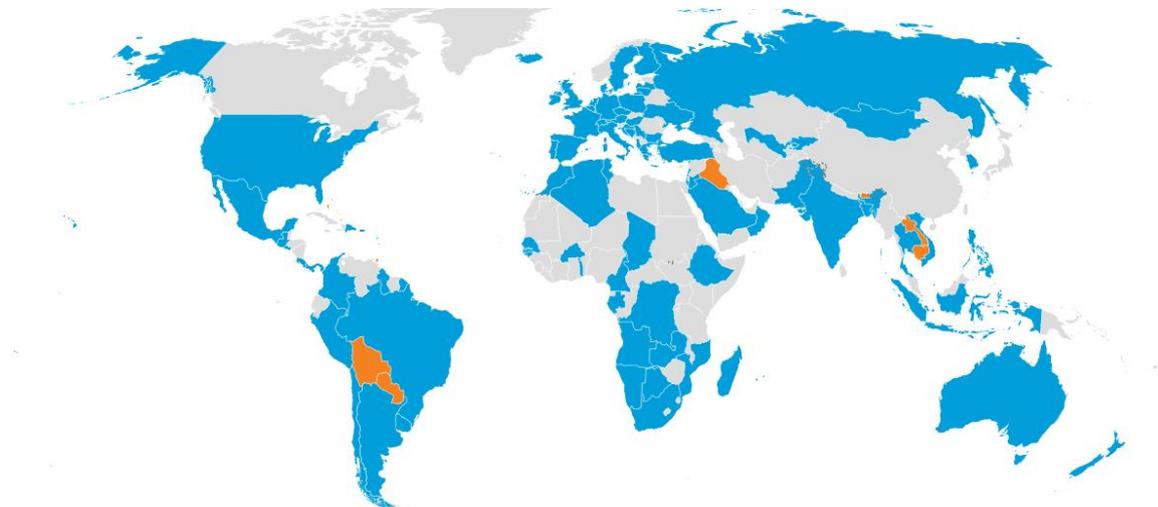
¹⁹ См. <https://idec.org.br/>.

²⁰ Singh G, 1997, Indian Consumer Movement, In: Brobeck S, ed., *Encyclopedia of the Consumer Movement*, ABC-Clio, Santa Barbara (California), United States, pp. 312–316.

²¹ UNCTAD, 2017, стр. 39.

Рисунок 1

Страны, где существуют не связанные с государством потребительские организации и ассоциации*



* Показанные на этой карте границы и названия, а также используемые обозначения не подразумевают официального одобрения или признания со стороны Организации Объединенных Наций.

Источник: ЮНКТАД, глобальная карта защиты прав потребителей, URL: <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/consumer-protection-map> (доступ получен в феврале 2024 года).

Примечание: Синим цветом отмечены страны, где такие организации и ассоциации существуют (90 стран); оранжевым цветом отмечены страны, где они отсутствуют (12 стран); светло-серый цвет означает отсутствие данных.

III. Роли и функции групп потребителей

12. В руководящих принципах признается роль объединений потребителей как авторитетного выразителя и представителя интересов потребителей. Объединения потребителей незаменимы в деле повышения благосостояния потребителей на инклюзивной основе, будь то в качестве надежного партнера правительств в разработке и реализации потребительской политики или в качестве надежного союзника нуждающихся потребителей. Таким образом, в руководящих принципах Организации Объединенных Наций создание групп потребителей является целью, а свобода их формирования — законным интересом потребителей. В руководящих принципах также содержится просьба к государствам-членам побуждать группы потребителей осуществлять контроль за пагубной практикой (п. 21), позволить им играть роль в рекламе, маркетинге и устранении вводящих в заблуждение заявлений экологического характера (п. 30) и сотрудничать с ними и коммерческими предприятиями в разработке кодексов маркетинга и другой деловой практики (п. 31). Что касается разрешения споров и возмещения ущерба, то объединениям потребителей предлагается повышать осведомленность потребителей и предпринимателей о способах избежания споров, механизмах урегулирования споров и обеспечения правовой защиты, доступных потребителям, и о том, в какие инстанции потребители могут обращаться с претензиями (п. 41).

13. В руководящих принципах также предусматривает широкое участие объединений потребителей и других соответствующих организаций гражданского общества в просветительской работе с потребителями. Речь может идти в том числе об информационных программах, посвященных воздействию моделей потребления на состояние окружающей среды (пп. 42 и 45). Важность участия местных сообществ, к числу которых часто относятся группы гражданского общества, отстаивающие интересы потребителей, подчеркивается в пункте 72, касающемся водоснабжения,

и пункте 76, касающемся энергоснабжения, раздела К главы V («Меры, касающиеся конкретных областей») руководящих принципов. Наконец, в главе VI («Международное сотрудничество») государствам-членам предлагается содействовать сотрудничеству между объединениями потребителей и другими соответствующими организациями гражданского общества, в частности по вопросам рациональных моделей потребления (п. 92).

14. Несмотря на то, что ассоциации потребителей упоминаются в самых разных разделах руководящих принципов, роль образующихся ассоциаций заключается не в том, чтобы дублировать действия правительства, а в том, чтобы стать его важным дополнением в интересах формирования справедливых и инклюзивных рынков, уважающих и отстаивающих права потребителей. В то время как правительства обеспечивают общественные блага, а бизнес преследует цель получения прибыли, группы потребителей представляют реальные интересы потребителей. Это означает, что в тех случаях, когда правительствам приходится балансировать между противоречащими интересами, потребители нуждаются в авторитетном представителе, чтобы этот баланс был справедливым.

15. Разделение ответственности между правительствами и объединениями потребителей в области потребительской политики не противоречит принципу субсидиарности, который используется в некоторых юрисдикциях, например в Германии²². Поскольку принципиальная позиция заключается в том, что действовать должен тот, кто находится к потребителю ближе других, правительство не будет принимать меры, если в конкретной ситуации оно не окажется более эффективным, чем ассоциации потребителей. Этот принцип полезен при определении характера взаимоотношений между правительством и объединениями потребителей.

16. В *Руководящих принципах ЮНКТАД для защиты интересов потребителей* и в *Докладе об ассоциациях потребителей* определены различные функции, которые выполняют объединения потребителей и которые кратко изложены в разделе А ниже²³.

А. Функции, выполняемые объединениями потребителей

а) Представление интересов потребителей

17. Для успешного регулирования рынка необходимы инклюзивные и прозрачные процессы, учитывающие интересы потребителей. Это означает, что правительства и отраслевые регулирующие органы регулярно взаимодействуют с объединениями потребителей, а также с государственными органами и представителями других заинтересованных сторон в целях совершенствования законодательных, нормативных и институциональных инициатив. Такое взаимодействие может принимать форму официальных или неофициальных консультаций. Передовой практикой является создание официальных консультативных механизмов для оказания помощи правительствам и отраслевым регулирующим органам в разработке и проведении в жизнь политики путем сбора и выражения мнений, предложений и пожеланий ассоциаций потребителей. К передовой можно отнести также практику проведения правительствами регулярных ежегодных встреч с максимально широким кругом потребительских ассоциаций, действующих в стране, чтобы проанализировать вопросы, волнующие потребителей, и поддерживать открытые каналы связи с потребительскими ассоциациями.

²² Материалы, представленные Германией.

²³ UNCTAD, 2017, стр. 39, и UNCTAD, 2020, р. 3, соответственно.

18. В качестве примера можно привести Национальный конгресс потребителей в Австралии²⁴, Консультативный комитет потребителей Чехии²⁵, Национальный совет потребителей Франции²⁶, Национальный совет потребителей и пользователей Италии²⁷, а в Перу — хорошо зарекомендовавшую себя Национальную интегрированную систему защиты прав потребителей и недавно созданный Национальный конгресс потребителей²⁸. В Бразилии ассоциации потребителей наряду с федеральными, региональными и муниципальными органами по защите прав потребителей, полицией и прокуратурой входят в состав Национальной системы защиты прав потребителей, координатором которой выступает Национальная служба по защите прав потребителей²⁹. Консультативная группа по оказанию помощи бедным подготовила подробный инструментарий для органов надзора за рынком финансовых услуг, включающий методику создания национальных консультационных групп³⁰ для потребителей, которая может быть использована и в других секторах.

b) *Обучение и информирование потребителей*

19. Респонденты, ответившие на вопросник, распространенный секретариатом ЮНКТАД, признали привилегированное положение объединений потребителей в сфере образовательных и информационных кампаний. Широкие сети потребительских объединений и их тесная связь с потребителями позволяют им адаптировать свои информационные кампании к потребностям и взглядам потребителей. Ассоциации потребителей используют все доступные каналы связи с потребителями, а именно:

- a) контакты с общественностью, включая беседы, минисеминары и ежегодные общенациональные потребительские образовательные программы для молодежи, а также конкурсы и общественные проекты;
- b) кампании в социальных сетях, прямой контакт с иностранными потребителями, с широким охватом и мультипликативным эффектом;
- c) публикации, обследования и опросы в форме рекламно-информационных роликов, кратких рекламных проспектов, справочников, руководств и в рамках школьных программ;
- d) информационные бюллетени и пресс-конференции для СМИ и прессы;
- e) испытания и отчеты об испытаниях.

20. Это одна из наиболее распространенных функций потребительских ассоциаций, которую разделяют все респонденты, ответившие на вопросник ЮНКТАД. Ниже приводятся четыре примера из разных регионов. В 2019 году Ассоциация потребителей Сингапура запустила приложение для сравнения цен под названием «Price Kaki», которое позволяет потребителям сравнивать розничные цены на бакалею, предметы домашнего обихода и лоточную еду. Используя механизм краудсорсинга, пользователи, зарегистрированные в приложении, могут отслеживать изменения цен на популярные товары, такие как лапша быстрого приготовления и растворимый кофе, и таким образом принимать более взвешенные решения о покупке, даже если у них

²⁴ Проводится Австралийской комиссией по конкуренции и защите прав потребителей; см. www.accc.gov.au/about-us/conferences-events/national-consumer-congress.

²⁵ Чехия, ответ на вопросник ЮНКТАД.

²⁶ См. <https://www.economie.gouv.fr/cnc>.

²⁷ Италия, Министерство предпринимательства и производства в Италии; см. <https://www.mimit.gov.it/index.php/it/mercato-e-consumatori/tutela-del-consumatore/associazioni-dei-consumatori/cncu>.

²⁸ При Национальном управлении по защите прав потребителей Перу, см. <https://www.gob.pe/indecopi>; см. также <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/860630-el-indecopi-organizo-el-i-congreso-nacional-de-consumo-dirigido-a-capacitar-a-las-asociaciones-de-consumidores-en-el-pais>.

²⁹ См. <https://www.gov.br/mj/pt-br/acao-a-informacao/perguntas-frequentes/consumidor/sistema-nacional-de-defesa-do-consumidor>.

³⁰ Izaguirre JC, Dias D, Duflos E, Brix Newbury L, Tomolova O and Valenzuela M, 2022–2023, [Tool 9: Consumer advisory panels](#), In: *Market Monitoring for Financial Consumer Protection* (CGAP toolkit), Consultative Group to Assist the Poor, Washington, D.C.

мало времени или они не знают рыночных цен. В приложении можно также ознакомиться с движением цен на топливо, и оно дополняет усилия правительства, такие как недавние рекомендации Комиссии по конкуренции и защите прав потребителей Сингапура по прозрачности цен³¹.

21. С 2014 года Чилийская ассоциация потребителей, «Организации потребителей — учителя молодежи», содержит Центр образовательных ресурсов для ответственного потребления³², который имеет публичную библиотеку, проводит семинары и курсы, ведет школу потребителей, готовит материалы для образовательных кампаний и предоставляет социальное коворкинг-пространство. Испанская конфедерация кооперативов потребителей и пользователей и правительство Испании проводят школу потребления замкнутого цикла, направленную на продвижение ответственных моделей потребления через информирование и обучение потребителей, особенно молодежи³³. Совет потребителей Зимбабве занимается просвещением потребителей посредством лекций, газетных статей и информационных статей по различным актуальным потребительским вопросам, а также предупреждает о том, на что следует обратить внимание, используя печатные и электронные СМИ, фокус-дески, обсуждения в фокус-группах, мастер-классы и семинары, чтобы потребители могли принимать взвешенные решения на рынке³⁴.

c) *Консультирование и защита потребителей*

22. В случае возникновения спора с коммерческим предприятием большинство потребителей обращаются в ассоциацию потребителей. Предоставление юридических консультаций в случае потребительских споров — одна из основных функций, которую выполняют большинство ассоциаций потребителей. В Польше ассоциации потребителей открыли горячую линию, предоставляющую бесплатные юридические консультации. Перуанская ассоциация потребителей и пользователей предоставляет консультации и помощь по вопросам возмещения ущерба и представляет их интересы в компетентных органах³⁵.

23. Во все большем числе стран ассоциации потребителей наделяются правом выступать в юрисдикционных органах в защиту потребителей как индивидуально, так и (чаще всего) коллективно. Процессуальное право на подачу исков о возмещении ущерба от имени потребителей является краеугольным камнем в обеспечении доступа к правосудию для потребителей³⁶. В контексте добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области защиты прав потребителей ЮНКТАД неизменно приветствует, когда ассоциации потребителей имеют право вступать в судебные разбирательства от имени потребителей, и рекомендует государствам-членам наделять их таким правом³⁷. На полях Всемирного конгресса 2023 года³⁸, организованного Международной организацией потребителей, Ассоциация потребителей (Consumentenbond) Королевства Нидерландов провела для своих коллег из числа ассоциаций потребителей семинар по вопросам подачи успешных коллективных исков в интересах потребителей (см. вставку 1).

³¹ Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), 2022, [ASEAN Guidelines on Consumer Associations](#), p. 19.

³² См. <https://fojucc.cl/crecore/>.

³³ См. <https://escuelaconsumocircular.es/>.

³⁴ См. <https://www.ccz.org.zw/consumer-education/>.

³⁵ См. <https://www.aspec.org.pe/%C3%A1reas-de-trabajo>.

³⁶ TD/B/C.I/CPLP/11, пп. 15–20.

³⁷ UNCTAD/DITC/CPLP/2018/1, p. 23; UNCTAD/DITC/CPLP/2022/1, pp. 14 и 17; UNCTAD/DITC/CPLP/2020/1 pp. 46 и 50.

³⁸ См.: <https://www.consumersinternational.org/consumers-international-global-congress-2023/>.

Вставка 1

Что делать и что не делать ассоциациям потребителей при подаче коллективных исков**Что делать**

1. Следует начать с краткого и убедительного резюме: почему этот вопрос важен для потребителей и для вашей организации?
2. Следует понимать свое место: сбор и систематизация информации и заинтересованных сторонах поможет получить представление о своем влиянии и возможностях по отношению к другим заинтересованным сторонам.
3. Следует использовать многоуровневый подход, не ограничиваясь коллективными исками и оказывая давление на директивные и регулирующие органы, меняя (неадекватную) политику.
4. Следует привлекать как можно больше потребителей, тем самым укрепляя свои позиции перед другими организациями, затрагиваемыми иском, контрагентами и судом.
5. Следует «сомкнуть ряды», с тем чтобы убедиться, что ваша организация и совет директоров «прикрывают вашу спину».

Что не делать

1. Не следует торопиться: необходимо убедиться в том, что достигаемые результаты являются оптимальными для потребителей и организации.
2. Не следует действовать в одиночку. В случае нехватки собственных знаний и опыта необходимо стремиться к налаживанию партнерских отношений с юридическими фирмами, структурами, обрабатывающими претензии, финансирующими организациями.
3. Не следует превращать коллективные иски в финансовое бремя, покрывая финансовые риски. Для этого необходимо руководствоваться принципом «нет результата — нет оплаты» и/или работая с финансирующим судебные процессы фондами.
4. Не следует ставить себя в зависимое положение, контролируя процесс найма и влияя на выбор стратегии.
5. Не следует работать за кулисами, привлекая внимание, стремясь к публичности в рамках кампании по набору персонала и действуя как ведущий, а не как ведомый.

Источник: Consumentenbond (2023). [Семинар по построению устойчивых потребительских организаций: внимание к коллективным искам](#). Представлено на Всемирном конгрессе Международной организации потребителей, 7 декабря.

24. В последнее время ассоциации потребителей, соответствующие общественным критериям качества с точки зрения соблюдения прав потребителей и надлежащей правовой процедуры³⁹, могут также предоставлять потребителям альтернативные/ внесудебные способы урегулирования споров, такие как примирение и посредничество⁴⁰. Например, в 1996 году Фонд потребителей Таиланда создал Центр обработки жалоб и правовой помощи, который принимает жалобы потребителей и осуществляет посредничество с предприятиями или подает иски, если посредничество не увенчалось успехом. Только в 2021 году Фонд защиты прав потребителей Таиланда предоставил консультативную помощь и принял жалобы от 3321 потребителя⁴¹. Несколько португальских уполномоченных организаций, занимающихся

³⁹ Критерии качества, по которым можно оценивать и регулировать порядок разрешения потребительских споров и возмещения ущерба, изложены в документе [TD/B/C.I/CPLP/11](#), п. 43.

⁴⁰ [TD/B/C.I/CPLP/11](#), п. 24.

⁴¹ [UNCTAD/DITC/CPLP/2022/1](#), стр. 37–38.

альтернативным разрешением потребительских споров⁴², имеют в составе своих учредителей Португальскую ассоциацию защиты прав потребителей, старейшее португальское объединение потребителей⁴³.

25. Консультативная помощь потребительских ассоциаций также распространяется на товары и услуги, что особенно актуально для финансовых услуг. В 2023 году Бразилия уведомила об инвестировании 20 млн реалов (4 млн долл. США) в поддержку консультативной помощи группам потребителей, имеющих чрезмерную задолженность⁴⁴.

26. Соединенные Штаты призывают ассоциации потребителей подавать жалобы через трансграничную платформу, созданную в рамках инициативы Международной сети по вопросам защиты прав потребителей и правоприменительной практики⁴⁵ для сбора информации о международных мошенничествах и обмена ей. Объединения потребителей продвигают платформу, в том числе размещая ссылки на нее на своих сайтах.

d) Распределении товаров и услуг первой необходимости

27. Что касается механизмов распределения товаров и услуг первой необходимости, в руководящих принципах государствам-членам предлагается поощрять создание потребительских кооперативов и связанную с ними торговую деятельность, а также предоставление информации о них, особенно в сельских районах. За решение этой задачи взялись объединения потребителей, особенно в развивающихся странах (см. вставку 2).

Вставка 2

Опыт «Мумбаи грахак панчяят», Индия

«Мумбаи грахак панчяят» — крупнейшая в Индии зарегистрированная добровольная организация потребителей со штаб-квартирой в Мумбаи, членами которой являются более 30 000 семей по всему штату Махараштра. Он начал свою деятельность 49 лет назад и в настоящее время насчитывает более 3500 активных добровольцев. «Мумбаи грахак панчяят» находится на финансовом самообеспечении, не получая государственного или иного финансирования от каких-либо национальных или международных финансовых организаций.

Организация поощряет потребителей создавать на принципах самопомощи потребительские группы, состоящие минимум из 11 семей, для коллективной ежемесячной закупки продуктов питания. В настоящее время насчитывается 2800 таких групп потребителей, объединяющих более 30 000 человек. Каждый месяц «Мумбаи грахак панчяят» поставляет своим членам около 100 предметов первой необходимости по себестоимости. Прямые и коллективные закупки позволяют экономить до 25 процентов на закупках продуктов. «Мумбаи грахак панчяят» поставляет основные продукты питания, такие как рис, сахар и пшеница, в тканевых мешках, которые члены организации должны возвращать для повторного использования, что позволяет сократить потребление пластика.

Источник: «Мумбаи грахак панчяят», Индия, ответ на вопросник ЮНКТАД.

e) Мониторинг рынков

28. Ассоциации потребителей находятся в тесном контакте с реалиями рынков, что ставит их в выгодное положение для участия в мониторинге и информировании соответствующих государственных органов о недобросовестной деловой практике. В некоторых странах, например в Польше и Соединенных Штатах, объединения потребителей проводят тестирование товаров, что позволяет получить информацию

⁴² Directorate General for Consumers, Portugal, <https://www.consumidor.gov.pt/>.

⁴³ См. <https://deco.pt/>.

⁴⁴ Материалы, представленные Бразилией.

⁴⁵ См. <https://econsumer.gov> и <https://icpen.org/protecting-consumers-worldwide> соответственно.

для мониторинга безопасности продукции⁴⁶. В других странах, например в Германии, ассоциации потребителей, отвечающие установленным критериям, могут участвовать в обеспечении соблюдения законов о защите прав потребителей, ходатайствуя о вынесении запретов перед судебными инстанциями⁴⁷.

29. В странах, где такое прямое участие невозможно, объединения потребителей могут выступать в качестве информаторов, сигнализируя о проблемах, с которыми сталкиваются потребители на рынках, что особенно актуально в странах, где нет государственных органов, занимающихся защитой потребителей.

В. Характеристики независимых объединений потребителей

30. Для того чтобы организация была признана объединением потребителей, обычно требуется соблюдение двух условий: независимость и представительность.

а) Независимость

31. Поскольку ассоциации потребителей выражают интересы потребителей, они должны быть независимы от бизнеса и политических партий. В статье 12 Международной организации потребителей говорится о том, что ассоциации потребителей должны играть независимую роль. Это ключевой фактор, обеспечивающий доверие к ним при выполнении ими своих функций. Независимость — обычное юридическое требование, предъявляемое к ассоциациям потребителей и позволяющее правительствам считать их таковыми. Действительно, большинство респондентов, участвовавших в проводившемся Международной организацией потребителей опросе, заявили о своей независимости от правительства (см. таблицу). В странах, где объединения потребителей зависят от государственных органов, это требование не применяется.

Таблица 1

Ответы на вопрос: Каков статус объединений потребителей в вашей стране?

<i>Категория ответа</i>	<i>Количество стран</i>
Независимость от государства	31
Степень контроля со стороны государства	7
Полностью финансируется государством	1
Меморандум о понимании с правительством	5
Частично финансируется государством	12
Финансирование, получаемое от потребителей	11
Финансирование, получаемое из других источников (предприятия или благотворительные фонды)	16
Нет официального соглашения с правительством	9
Признание правительством ограничено или отсутствует	5

Источник: Международная организация потребителей, опрос 2024 года.

б) Представительность

32. Необходимым условием для того, чтобы с объединениями потребителей консультировались в процессе принятия решений, является восприятие их как законных выразителей мнения потребителей. Одним из источников легитимности

⁴⁶ Польша и Соединенные Штаты, ответы на вопросник ЮНКТАД.

⁴⁷ Ответ Германии на вопросник ЮНКТАД.

является значительная членская база. В странах с многочисленными организациями правительствам может быть трудно решить, кого следует рассматривать в качестве потенциальных членов. Как сообщает Консультативная группа по оказанию помощи беднейшим слоям населения, некоторые из них ориентируются на открытые заявки или выражение заинтересованности, в то время как другие приглашают конкретных кандидатов на основе внутреннего процесса проверки. В любом случае, критерии должны быть прозрачными и объективными, помогая достигать необходимый баланс между знаниями, опытом и разнообразным представительством в объединениях, в том числе гендерное и географическое⁴⁸.

33. Потребители имеют разные и порой противоречивые интересы. Поэтому при оценке представительности объединений потребителей важно учитывать различные категории потребителей, которые отличаются по месту жительства, доходу, занятости, образованию, полу и возрасту. Особые усилия должны быть направлены на обеспечение представительства уязвимых и обездоленных групп. Например, в процессе общественных консультаций в регулируемых секторах может возникнуть напряженность между домохозяйствами, которые подключены к сетям электро- и водоснабжения и получают выгоду от более низких тарифов, и домохозяйствами, которые еще не подключены и для которых плата за подключение является реальной проблемой. В этом контексте интересы непотребителей (тех, кто остается неподключенным) могут игнорироваться, а интересы существующих клиентов удовлетворяться.

34. Еще один источник легитимности — компетентность объединений потребителей и качество их работы. Горизонтальный характер потребительской политики требует специальных знаний, чтобы понять суть проблемы и предложить действенное решения.

35. Наконец, законы и подзаконные акты часто устанавливают определенные формальные требования, соблюдение которых позволяет считать ассоциации потребителей представительными. К ним может относиться регистрация в национальном реестре с соблюдением таких условий, как истечение определенного срока с момента создания, наличие официальных органов и отчетности. Требования, установленные во Франции, приведены в качестве примера во вставке 3.

Вставка 3

Условия аккредитации ассоциаций потребителей во Франции

Свидетельство об аккредитации выдается потребительской ассоциации, которая отвечает следующим трем условиям:

- На дату подачи заявки ассоциация потребителей существует в течение одного года.
- Ассоциация потребителей может продемонстрировать, что в течение этого года она действительно активно защищала интересы потребителей (выпускала и распространяла публикации, проводила информационные встречи и имела часы работы).
- На дату подачи заявки потребительская ассоциация насчитывает не менее 10 000 зарегистрированных членов, если речь идет о национальной ассоциации, или такое их число, которое считается представительным, если речь идет о местной ассоциации, ассоциации, действующей на уровне департамента, или региональной ассоциации.

Источник: См. <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1126#:~:text=L'agr%C3%A9ment%20est%20accord%C3%A9%20d'une%20ann%C3%A9e%20d'existence.>

⁴⁸ Izaguirre JD et al., 2022–2023.

С. Проблемы, возникающие при стимулировании развития потребительских объединений

36. Проблемы, с которыми сталкиваются правительства при содействии развитию объединений потребителей, характерны не только для этих групп, а для всего неправительственного ландшафта. Они являются следствием вышеупомянутых особенностей. Эти проблемы связаны с областями, описанными в оставшейся части данного раздела.

а) Стратегическое взаимодействие

37. Потребительскому движению трудно пустить корни без определенной государственной поддержки. Требование независимости от бизнеса и политических движений исключает любые финансовые стимулы. Трудности с созданием жизнеспособных организационных моделей и переходом на использование профессиональных кадров в потребительских ассоциациях весьма значительны. Действительно, респонденты опроса, проведенного Международной организацией потребителей, сообщили, что получение поддержки со стороны правительства и его участие в диалоге — одна из самых серьезных стоящих перед ними задач.

38. Первый шаг — признать, в идеале законодательно, что объединения потребителей должны иметь возможность высказать свое мнение в коллегиальных процессах, которые их затрагивают. Это означает, что правительствам необходимо создать механизмы регулярных консультаций с объединениями потребителей и признать их в качестве заинтересованных сторон при разработке политики. Такое стратегическое взаимодействие позволит получить точное представление о ландшафте потребительских ассоциаций в стране и даст возможность правительству и объединениям потребителей провести оценку потребностей. Органы по защите прав потребителей должны сотрудничать между собой, чтобы выработать согласованный подход. Они также могут заключать меморандумы о взаимопонимании с объединениями потребителей, содержащие обязательства каждой из сторон. Евразийский экономический союз проводит консультации по проекту рекомендаций по привлечению ассоциаций потребителей к выработке политики в области защиты прав потребителей, работа над которыми должна быть завершена в 2024 году⁴⁹.

б) Переход на использование профессиональных кадров

39. Потребительские ассоциации во многом зависят от активности людей, стремящихся повысить благосостояние своих сограждан. Многие люди готовы тратить время и силы бесплатно, а волонтерство стало основой потребительского движения. Это одна из сильных сторон потребительских ассоциаций, и ее следует поощрять. Однако волонтерство по своей сути нестабильно, поскольку зависит от личной занятости и не подходит для среднесрочных и долгосрочных проектов. Поэтому следует поощрять переход потребительских ассоциаций на использование профессиональных кадров⁵⁰. С этой целью с 2016 года в Перу реализуется план по укреплению потребительских ассоциаций⁵¹.

40. Правительства и неправительственные организации могут содействовать проведению учебных программ для объединений потребителей как по основным инструментам защиты прав потребителей, таким как законы, нормативные акты, процедуры и прецедентное право, так и по управленческим вопросам, от которых зависит успешное функционирование ассоциаций потребителей, таким как подготовка планов работы, коммуникации и привлечение средств. Аргентинская школа

⁴⁹ Евразийская экономическая комиссия, ответ на вопросник ЮНКТАД.

⁵⁰ UNCTAD, 2020, *Voluntary Peer Review of Consumer Protection Law and Policy: Peru*, UNCTAD/DITC/CPLP/2020/1 (United Nations publication, Geneva), p. 38.

⁵¹ См. <https://elperuano.pe/noticia/47597-fortaleceran-asociaciones-de-consumidores-del-pais>.

просвещение потребителей⁵² предлагает бесплатное онлайн-обучение, которое также ориентировано на объединения потребителей.

с) *Финансирование*

41. В ходе специального опроса достижение финансовой жизнеспособности было названо членами Международной организации потребителей главной проблемой. Финансирование потребительских ассоциаций — сложный вопрос, остающийся нерешенным в большинстве стран. В идеале они должны быть финансово независимы от правительств и бизнеса, чтобы сохранить доверие к себе. Однако для потребительских ассоциаций это оказалось сложной задачей из-за ограниченной членской базы и трудностей с внедрением устойчивой организационной модели. Поскольку получение финансирования от бизнеса обычно исключено, ассоциации потребителей, которым удалось добиться финансовой независимости от правительств, строят свою организационную модель, например, на членских взносах, проведении платного тестирования, подписке на публикации и получении доли от сумм, присужденных по итогам рассмотрения коллективных исков в суде. Правительства могут способствовать финансовой жизнеспособности потребительских ассоциаций различными способами — от прямого субсидирования до конкурсного распределения грантов на реализацию проектов.

42. Государственное финансирование потребительских ассоциаций может принимать различные формы. Некоторые правительства финансируют потребительские ассоциации из национального бюджета, способствуя их созданию и развитию. Примером такого финансирования может быть Фонд благосостояния потребителей Индии, страны с активным сообществом ассоциаций потребителей.

43. Другие более специфичные варианты включают выделение части средств, взысканных государственным органом по защите прав потребителей и другими правоприменителями в виде штрафных санкций, на поддержку ассоциаций потребителей, как это делается в Италии и Перу. Еще один вариант — выделение на конкурсной основе средств на проекты, которые в некоторых случаях позволяют покрывать обычные расходы, как это делают, например, Испания и Европейский союз. Германия также разрешает вычитать из налогооблагаемой базы пожертвования в пользу потребительских объединений и освобождает доходы таких объединений от корпоративного налога с оборота, как это происходит и в Соединенных Штатах⁵³. Южная Африка предоставляет финансирование аккредитованным объединениям по защите прав потребителей через национальную лотерею.

44. Ассоциации потребителей также могут получать гранты от международных институтов развития и других благотворительных организаций. Например, Международная организация потребителей создала Акселератор справедливого цифрового финансирования, который проводит обучение представителей сообщества объединений, занимающихся защитой прав потребителей в странах с низким и средним уровнем дохода, и выдает субгранты⁵⁴.

45. Консультативная группа по оказанию помощи беднейшим слоям населения предоставляет подробные рекомендации учреждениям, которые стремятся финансировать ассоциации потребителей в секторе финансовых услуг⁵⁵. Рекомендации также могут быть полезны для тех, кто имеет отношение к финансированию ассоциаций потребителей в целом.

⁵² См. <https://www.argentina.gob.ar/produccion/defensadelconsumidor/escuela-argentina-de-educacion-en-consumo>.

⁵³ Материалы, представленные Германией и Соединенными Штатами.

⁵⁴ См. <https://www.consumersinternational.org/what-we-do/fair-finance/fair-digital-finance-accelerator/>.

⁵⁵ Duflos E, Griffin M and Valenzuela M, 2021, *Elevating the collective consumer voice in financial regulation*, Working Paper, Consultative Group to Assist the Poor, Washington, D.C.

D. Международное сотрудничество

46. Существуют различные региональные и международные инициативы, объединяющие группы потребителей, такие как Сеть потребительских ассоциаций АСЕАН, организация «Потребители в действии» для Центральной Америки и Карибского бассейна, Совет потребительских организаций Латинской Америки и Карибского бассейна, Европейская консультативная группа потребителей, Трансатлантический диалог потребителей и Международная сеть организаций гражданского общества по вопросам конкуренции.

47. *Руководство АСЕАН по потребительским ассоциациям* предназначено для потребительских ассоциаций, которые начинают новую деятельность, и нацеливает правительства на оказание стратегической и оперативной поддержки потребительским ассоциациям⁵⁶. Международная организация потребителей — это всемирная организация, объединяющая группы потребителей, хотя членами организации могут быть и государственные органы, осуществляющие защиту прав потребителей. Существуют различные федерации объединений потребителей на региональном уровне. Например, Европейское бюро союзов потребителей (ЕБСП) — это зонтичная группа, объединяющая 45 организаций потребителей из 31 европейской страны⁵⁷. Центр потребительских альянсов АСЕАН⁵⁸ был создан в 2021 году как федерация организаций гражданского общества, деятельность которой направлена на достижение целей стратегического плана АСЕАН по защите прав потребителей в регионе.

48. Ассоциации потребителей регулярно участвуют в работе Международного бюро по стандартизации и приглашаются на заседания Организации экономического сотрудничества и развития, ЮНКТАД и Всемирной торговой организации. В составе Европейской комиссии действует Консультативная группа по потребительской политике, являющаяся основным форумом для консультаций с национальными и европейскими объединениями потребителей по вопросам реализации Новой повестки дня для потребителей⁵⁹.

49. Как и национальные органы власти, потребительские ассоциации сталкиваются с проблемами потребителей трансграничного и международного характера, от цифровизации до устойчивого развития, но их возможности по взаимодействию на этом уровне ограничены. Некоторые государства-члены также просили ЮНКТАД поощрять участие объединений потребителей в ее межправительственных обсуждениях в духе решения Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области защиты прав потребителей⁶⁰ приглашать заинтересованные стороны, включая ассоциации потребителей, на свои ежегодные совещания. ЮНКТАД регулярно публикует список неправительственных организаций, участвующих в ее деятельности, в который входят несколько объединений потребителей⁶¹. Высказывались также предложения организовать целевые учебные курсы для объединений потребителей.

50. Объединения потребителей проявили интерес к финансированию мероприятий, которые может организовать ЮНКТАД. ЮНКТАД оказывает поддержку государственным органам в форме технической помощи и укрепления потенциала, и в этом контексте в рамках проектов технического сотрудничества она участвовала в укреплении потенциала ассоциаций потребителей. Некоторые объединения потребителей просили ЮНКТАД призывать государства-члены к поддержке

⁵⁶ ASEAN, 2022, *ASEAN Guidelines on Consumer Associations*, Jakarta.

⁵⁷ См. <https://www.beuc.eu/>.

⁵⁸ См. <https://aseanconsumersalliance.org/>.

⁵⁹ См. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/our-partners-consumer-issues/consumer-policy-advisory-group-cpag_en#:~:text=The%20CPAG%20is%20the%20Commission's,of%20the%20New%20Consumer%20Agenda.

⁶⁰ TD/B/C.I/CPLP/4, гл. I.

⁶¹ См. <https://unctad.org/civil-society>.

потребительского движения. Настоящая записка секретариата служит основой для обсуждения.

IV. Варианты политики и вопросы для обсуждения

51. На основе Руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей и анализа ЮНКТАД, а также материалов, представленных государствами-членами и соответствующими заинтересованными сторонами, директивным органам предлагается следующий набор рекомендаций по содействию развитию независимых объединений потребителей:

a) признать важность активизации создания и развития независимых объединений потребителей в качестве приоритета правительства;

b) создать механизм государственного признания объединений потребителей, что позволяло бы им принимать официальное участие (играть консультативную роль) в формировании политики, проведении образовательных и информационных кампаний, консультировании потребителей и содействии разрешению споров и возмещению ущерба (в соответствии с применимыми правилами), распределении товаров и услуг первой необходимости и мониторинге рынков;

c) наладить официальные каналы регулярной координации и связи с объединениями потребителей;

d) провести национальную оценку состояния объединений потребителей для выявления существующих барьеров и потребностей в потенциале, при необходимости сотрудничая с академическими и исследовательскими центрами;

e) обучать членов объединений потребителей основам законодательства о защите прав потребителей и поощрять их продолжать изучения управленческих вопросов, таким как разработка бизнес-плана и коммуникации;

f) поддерживать создание и развитие объединений потребителей в соответствии с социальными, экономическими и экологическими условиями страны и потребностями ее населения.

52. Могут быть рассмотрены следующие вопросы для вынесения на обсуждение:

a) Каковы выгоды и проблемы может принести содействие созданию и развитию независимых объединений потребителей?

b) Каковы наиболее эффективные способы поддержки создания и развития независимых объединений потребителей правительствами?

c) Какую поддержку ЮНКТАД может оказать государствам-членам в работе по защите потребителей и содействию созданию и развитию потребительских объединений?