



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

Distr.: General
19 April 2021
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
Пятая сессия
Женева, 5–6 июля 2021 года
Пункт 7 предварительной повестки дня

**Потребности в области защиты прав потребителей среди
уязвимых и находящихся в неблагоприятном положении
групп потребителей в связи с коммунальными услугами**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Доступ потребителей к товарам и услугам первой необходимости и защита уязвимых и находящихся в неблагоприятном положении потребителей — две законные потребности, удовлетворению которых призваны служить руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей. Руководящие принципы особенно актуальны в связи с коммунальными услугами и на фоне кризиса, вызванного коронавирусной инфекцией 2019 года (COVID-19). В настоящей записке представлена основа для более точного определения потребностей находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей. Обобщаются наиболее важные аспекты потребительской политики — доступ, особые меры защиты, информация и образование, а также урегулирование споров и восстановление прав — для удовлетворения потребностей находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей в секторе коммунальных услуг. В примечании представлены принципы оказания коммунальных услуг применительно к частному сектору, а именно регулярность, качество обслуживания, доступность по цене и прогрессивная хозяйственная практика. Затем представлены конкретные меры, принятые для защиты находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей коммунальных услуг в условиях пандемии COVID-19. После краткого заключения в записке предлагаются некоторые рекомендации для политики и возможные вопросы для обсуждения на пятой сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области защиты прав потребителей.



I. Введение

1. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах¹ признает, что «идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен только, если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами так же, как и своими гражданскими и политическими правами». В 2010 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций прямо признала право человека на безопасную питьевую воду и санитарии, а также то, что они имеют важное значение для реализации всех прав человека². В 2015 году Генеральная Ассамблея определила чистую воду и санитарии в качестве Цели 6, а доступную и чистую энергию — в качестве Цели 7 в области устойчивого развития Повестки дня устойчивого развития на период до 2030 года³.

2. В 2015 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла пересмотренные руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей⁴. Две первые законные потребности, признанные руководящими принципами, это — доступ потребителей к товарам и услугам первой необходимости и защита уязвимых и находящихся в неблагоприятном положении потребителей. Руководящие принципы являются единственным согласованным на международном уровне документом о защите потребителей и, хотя они не имеют обязательной силы, широко применяются государствами — членами ЮНКТАД⁵.

3. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций по защите потребителей рекомендуют: «Государствам-членам следует содействовать обеспечению всеобщего доступа к коммунальным услугам, а также разрабатывать, осуществлять или укреплять национальную политику, направленную на совершенствование норм и положений, касающихся предоставления услуг, информирования потребителей, обеспечительных депозитов и авансовой оплаты услуг, штрафов за просрочку платежей, прекращения и возобновления обслуживания, разработки платежных планов и урегулирования споров между потребителями и поставщиками коммунальных услуг с учетом потребностей потребителей, находящихся в уязвимом или неблагоприятном положении» (пункт 77).

4. Восьмая конференция Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой, состоявшаяся в октябре 2020 года, просила секретариат ЮНКТАД подготовить в качестве справочной документации доклады и исследования о потребностях в области защиты прав потребителей среди уязвимых и обездоленных групп потребителей в связи с коммунальными услугами для предлагаемых неофициальных консультаций в ходе пятой сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области защиты прав потребителей. В этой связи секретариат распространил вопросник, и материалы были получены от 16 государств-членов и шести академических учреждений⁶.

5. В настоящей записке сначала представлена основа определения потребностей находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей. Исследуются связи между коммунальными услугами и защитой потребителей и представлены принципы предоставления коммунальных услуг. Затем представлено краткое

¹ Резолюция 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года, приложение.

² Резолюция 64/292 Генеральной Ассамблеи.

³ Резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи.

⁴ Резолюция 70/186 Генеральной Ассамблеи.

⁵ TD/RBP/CONF.9/2.

⁶ Албания, Бахрейн, Болгария, Бразилия, Бруней-Даруссалам, Доминиканская Республика, Замбия, Исландия, Нигерия, Панама, Сейшельские Острова, Соединенные Штаты Америки, Швейцария, Швеция, Эфиопия и Япония, а также Китайский университет политологии и права, Ассоциация международного права, Международная ассоциация права потребителей, Малайский университет, Университет Нельсона Манделы и Сиднейский университет.

изложение некоторых инициатив, предпринятых для удовлетворения потребностей находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей в связи с коммунальными услугами в разгар экономического кризиса, вызванного COVID-19. В конце записки следует краткое заключение, содержащее политические рекомендации для государств-членов по более эффективному выполнению руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей, а также предлагаемые вопросы для обсуждения на пятой сессии Межправительственной группы экспертов.

II. Выявление потребностей находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей

6. В своих коммерческих отношениях с предприятиями потребители⁷ сталкиваются с различиями в плане экономического веса, уровня образования и соотношения сил⁸. Кроме того, имеется особая категория потребителей, которые находятся в еще более уязвимом или неблагоприятном положении и поэтому нуждаются в особом внимании.

7. В свете таких потребностей в руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей содержатся конкретные рекомендации⁹. В руководящих принципах устанавливается принцип справедливого и равного отношения, согласно которому предприятиям надлежит не допускать практику, которая причиняет ущерб потребителям, особенно потребителям, находящимся в уязвимом и неблагоприятном положении (подпункт а) пункта 11). Потребности этой категории потребителей также должны оцениваться при установлении или сохранении в силе государствами-членами правых и/или административных мер, позволяющих потребителям или — в зависимости от обстоятельств — соответствующим организациям прибегать к средствам правовой защиты на основе применения официальных или неофициальных процедур, которые должны быть оперативными, справедливыми, прозрачными, не сопряженными со значительными расходами и доступными (пункт 37). При разработке программ просвещения и информирования особое внимание надлежит уделять нуждам находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей как в сельских, так и в городских районах, включая потребителей с низкими доходами, а также малограмотных и неграмотных потребителей (пункт 42). Их потребности также выделяются в связи с финансовыми услугами (пункт 66, и в частности денежные переводы в подпункте h) пункта 66) и коммунальными услугами (пункт 77). Основное внимание в этой записке уделяется коммунальным услугам.

8. Межправительственная группа экспертов по законодательству и политике в области защиты прав потребителей на своей второй сессии обсудила вопрос защиты находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей. Она подчеркнула важность разработки и реализации конкретных мер, направленных на защиту находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей. Она признала, что государства-члены могут устанавливать иные определения с учетом конкретных национальных потребностей и что необходимы дальнейшие исследования, особенно в отношении этой категории потребителей в развивающихся странах¹⁰. Межправительственная группа экспертов также учредила рабочую группу по защите потребителей, находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении, для освещения передовой практики и содействия обмену информацией и консультациям.

⁷ В пункте 3 руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей понятие «потребитель» в широком смысле определяется как физическое лицо независимо от его гражданства, действующее в первую очередь для личных, семейных или домашних нужд. В руководящих принципах признается, что государства-члены могут устанавливать иные определения с учетом конкретных национальных потребностей.

⁸ Резолюция 70/186 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 1.

⁹ Резолюция 70/186 Генеральной Ассамблеи, приложение.

¹⁰ TD/B/C.I/CPLP/9.

9. Рабочая группа по потребителям, находящимся в уязвимом и неблагоприятном положении, в 2017 и 2018 годах провела пять неофициальных встреч и представила доклады третьей сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области защиты прав потребителей¹¹. Рабочая группа обобщила передовую практику по этому вопросу, признав, что не существует единого определения уязвимости потребителей и что каждая страна разрабатывает свою национальную политику, исходя из конкретных социальных и экономических потребностей потребителей этой страны¹².

10. Из 22 материалов, полученных для составления настоящей справочной записки, только в представлении Соединенных Штатов Америки сообщалось о наличии определения находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей на уровне штатов (а именно, в штате Арканзас потребители коммунальных услуг считаются уязвимыми, если они старше 65 лет и имеют доход ниже определенного уровня). В таких странах, как Китай, Малайзия, Сейшельские острова, Швейцария, Швеция и Япония, различные группы потребителей считаются заслуживающими особого внимания. Европейский союз определяет уязвимых потребителей не на основании принадлежности к определенной группе лиц, а на основании определенных обстоятельств: «Потребители, которые особенно уязвимы для практики или исходного продукта в силу своего умственного или физического недомогания, возраста или доверчивости, предвидения чего разумно ожидать от торгового предприятия»¹³. Следуя опыту Бразилии, Общий рынок Юга в настоящее время обсуждает нормативный акт, направленный на устранение «повышенной уязвимости» некоторых потребителей¹⁴.

11. В своей рекомендации о принятии решений по вопросам политики в отношении потребителей Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) провела полезное различие: «уязвимые потребители» — это потребители, кому в определенный момент времени может быть нанесен ущерб из-за особенностей рынка конкретного товара, качества товара, характера сделки или особенностей или обстоятельств потребителя; в то время как «находящиеся в неблагоприятном положении потребители» — это потребители, которым в силу их особенностей или обстоятельств ущерб может иметь делящийся характер¹⁵.

12. Из-за того что уязвимость и неблагоприятное положение имеют разнородный характер и зависят от конкретной ситуации, различия между группами потребителей, такими как дети, пожилые люди, туристы, мигранты и сельские потребители, следует рассматривать через призму социальных, демографических, поведенческих, личных и связанных с рыночной конъюнктурой факторов. Как отмечалось на предыдущей сессии Межправительственной группы экспертов, структурные факторы, такие как грамотность, технические знания и социально-экономический статус, взаимодействуют с косвенными факторами, такими как возраст, семейное положение, трудоустройство и психическое здоровье¹⁶. Как признает ОЭСР, «все потребители, независимо от образования или опыта, могут быть уязвимы для вреда в то или иное время, а потребители, находящиеся в неблагоприятном положении, могут быть уязвимыми на постоянной основе»¹⁷.

¹¹ TD/B/C.I/CPLP/15 и материалы рабочей группы по потребителям, находящимся в уязвимом и в неблагоприятном положении, полученные секретариатом ЮНКТАД в 2021 году, URL: <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>.

¹² Там же.

¹³ European Union, Directive 2005/29/EC (11 May 2005), article 5(3) and recital 19, *Official Journal of the European Union*, L 149/22 (June 2005) .

¹⁴ Обсуждение проводится в Техническом комитете 7 Общего рынка Юга, как сообщает Бразилия.

¹⁵ OECD, 2014, OECD recommendation on consumer policy decision-making, URL: <http://www.oecd.org/sti/consumer/Toolkit-recommendation-booklet.pdf>.

¹⁶ См. TD/B/C.I/CPLP/9.

¹⁷ OECD, 2014.

13. Несмотря на трудности в достижении международного консенсуса по определяющим критериям уязвимых или находящихся в неблагоприятном положении потребителей, в подготовленном ЮНКТАД «Руководстве по защите прав потребителей»¹⁸ и Инструментарии потребительской политики ОЭСР¹⁹, тем не менее, можно найти ориентиры в отношении того, как лучше удовлетворять их потребности. В руководстве ЮНКТАД содержится пример «бедные платят больше», когда выясняется, что во многих развивающихся странах имеются большие расхождения в тарифах за воду и энергию для жителей трущоб. Это связано с отсутствием у них доступа к сетям коммунального обслуживания, которые часто субсидируются, и эта проблема рассматривается ниже в этой записке²⁰. ОЭСР считает, что есть обстоятельства, при которых все потребители могут быть более уязвимыми, например в цифровом контексте²¹. Инструментарий ОЭСР содержит примеры находящихся в неблагоприятном положении групп и предупреждает, что «средства правовой защиты, которые полезны для уязвимых потребителей, должны быть тщательно разработаны, чтобы они не оказывали непреднамеренного и нежелательного воздействия на большее число других потребителей. Они могут, например, привести к нежелательному сужению и/или ограничению выбора товаров на рынке»²².

14. Таким образом, важно, чтобы государства-члены устанавливали свои собственные приоритеты для защиты потребителей, особенно находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении, в соответствии с экономическими, социальными и экологическими условиями страны и потребностями ее населения, принимая во внимание затраты и отдачу предлагаемых мер. Первый шаг может включать определение потребностей находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей в отдельных секторах, таких как коммунальные услуги. Для этого могут проводиться консультации с государственными органами, такими как органы по защите прав потребителей и отраслевые регулирующие органы, а также с соответствующими заинтересованными сторонами, включая ассоциации потребителей, предприятия и научные круги. Полезным справочным руководством при этом могут служить материалы рабочей группы по потребителям, находящимся в уязвимом и неблагоприятном положении²³. Материалы отражают опыт Германии, Египта, Замбии, Израиля, Испании, Камбоджи, Коста-Рики, Ливана, Нидерландов, Перу, Португалии, Российской Федерации, Соединенных Штатов Америки, Турции и Эквадора. Более точное определение потребностей находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей может дать информацию для разработки потребительской политики в сфере коммунальных услуг.

III. Защита прав потребителей и коммунальные услуги

15. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей содержат рекомендации, непосредственно касающиеся коммунальных услуг. Пункт 69 руководящих принципов предусматривает, что «государствам-членам следует, когда это уместно, уделять первоочередное внимание таким важным для здоровья потребителей областям, как продовольствие, водоснабжение, фармацевтические товары, энергоснабжение и коммунальные услуги». В разделе К руководящих принципов перечислены несколько принципов, призванных способствовать более полному учету интересов потребителей и удовлетворению потребностей потребителей при предоставлении коммунальных

¹⁸ UNCTAD, 2017, *Manual on Consumer Protection* (United Nations publication, New York and Geneva).

¹⁹ OECD, 2010, *Consumer Policy Toolkit*, OECD Publishing, Paris.

²⁰ UNCTAD, 2017, p. 4.

²¹ OECD, 2019, *Challenges to Consumer Policy in the Digital Age*, p. 33. URL: <https://www.oecd.org/sti/consumer/challenges-to-consumer-policy-in-the-digital-age.pdf>.

²² OECD, 2010, p. 56.

²³ Contributions of the working group on vulnerable and disadvantaged consumers received by the UNCTAD secretariat in 2021, p. 6, URL: <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>.

услуг. Вопросы водоснабжения (пункт 72), энергоснабжения (пункт 76) и коммунальных услуг (пункт 77) рассматриваются отдельно²⁴. В этой записке будет использоваться широкая трактовка коммунальных услуг, под которыми понимаются те услуги, которые необходимы потребителям для удовлетворения их основных потребностей. Таким образом, коммунальными услугами будут считаться: водоснабжение, энергоснабжение, санитария и телекоммуникации (включая доступ в Интернет).

16. Важно отметить, что эти руководящие принципы применимы независимо от того, находится ли поставщик коммунальных услуг в государственной или частной собственности. Как указано в пункте 2, руководящие принципы применяются в отношении «сделок между коммерческими предприятиями и потребителями, а также в отношении предоставления потребителям товаров и услуг государственными предприятиями». Поскольку владение поставщиком услуг не имеет отношения к потребителям как таковым, в этой записке не проводится никаких различий в этом отношении.

17. В отношении водоснабжения в руководящих принципах предусмотрено: «Государствам-членам следует, в контексте целей и задач, определенных на Международное десятилетие снабжения питьевой водой и санитарии, обеспечить разработку, дальнейшее осуществление или совершенствование национальной политики, направленной на улучшение снабжения питьевой водой и ее распределения, а также на повышение ее качества» (пункт 72). В отношении энергоснабжения государствам-членам предлагается «содействовать обеспечению всеобщего доступа к "чистым" источникам энергии, а также разрабатывать, осуществлять или укреплять национальную политику, направленную на улучшение снабжения потребителей в соответствии с их материальным положением недорогостоящей энергией и совершенствование систем ее распределения, а также на повышение качества такой энергии» (пункт 76). Как водоснабжение, так и энергоснабжение требует рассмотрения выбора соответствующих уровней обслуживания, качества, технологии, регулятивного надзора, программ повышения осведомленности и участия общественности.

18. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей требуют, чтобы государства-члены и предприятия (соответственно пункты 77 и 11) учитывали нужды находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей. Поскольку уязвимость потребителей применительно к сектору коммунальных услуг может пониматься по-разному, для обеспечения для всех справедливого и равного отношения в сфере коммунальных услуг при принятии этих мер должен использоваться индивидуальный, а не универсальный подход. Так, Бахрейн предлагает тот принцип, что потребители, находящиеся в уязвимом и неблагоприятном положении, должны пользоваться не менее действенной защитой, чем средний потребитель. Это может быть полезно для направления государственной политики, особенно при переоценке наиболее распространенных мер, которые включают поддержку и защиту находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей, а также усилия по повышению осведомленности и профилактике.

19. Ниже представлены наиболее важные требования к политике удовлетворения нужд находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей в сфере коммунального обслуживания, которые можно резюмировать следующим образом: доступ; особые меры защиты; информация и образование; разрешение споров и восстановление прав.

²⁴ Коммунальные услуги выделены в пункте 77 руководящих принципов отдельно от водо- и энергоснабжения при уделении особого внимания нуждам находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей.

А. Доступ

20. Доступ к коммунальным услугам был определен в материалах, представленных для этой справочной записки, как наиболее важная потребность потребителей, находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении. Это укрепляет приверженность цели обеспечения доступа к услугам, провозглашенную на высоком уровне Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций.

21. Так, в своем итоговом документе 2018 года Группа высокого уровня по водным ресурсам, созванная Организацией Объединенных Наций и Всемирным банком, на местном, страновом и региональном уровне рекомендует обеспечить всеобщий доступ к безопасной воде и санитарии с помощью устранения пробелов в моделях оказания услуг и отказа от технологий и моделей поведения, которые ограничивают доступ к устойчивой питьевой воде и санитарии для всех, включая потребности женщин, девочек, инвалидов и общин, находящихся в уязвимом положении, признавая доступ к безопасной питьевой воде и санитарии как одно из основных прав человека²⁵.

22. В сфере коммунальных услуг под доступом в первую очередь имеется в виду охват всех тех, кто еще не пользуется данной услугой. Были достигнуты значительные улучшения, однако, как сообщалось в 2018 году по Цели 6 в области устойчивого развития, касающейся водоснабжения и санитарии, 844 млн человек не пользуются элементарными услугами водоснабжения, 2,1 млрд человек не имеют доступа к безопасной питьевой воде, 4,5 млрд не имеют доступа к безопасным услугам санитарии и 892 млн человек все еще практикуют открытую дефекацию²⁶. Энергоснабжение всегда было критически важной проблемой на Африканском континенте: только 43 % стран Африки к югу от Сахары имеют доступ к чистой и современной электроэнергии²⁷, что составляет половину от глобального уровня электрификации, составлявшего 89 % в 2017 году²⁸.

23. Напротив, развитые страны, такие как Швейцария и государства — члены Европейского союза, потребовали от поставщиков услуг обеспечить всеобщий доступ, когда таким образом все граждане должны иметь возможность пользоваться коммунальными услугами по разумным расценкам^{29, 30}. Это общее требование предусмотрено в законодательстве, определяющем права и обязанности участников рынка, в частности потребителей и предприятий. Разработка необходимой правовой базы — ключевой шаг на пути к превращению всеобщего доступа из устремления в реальность.

24. В целом доступ все чаще не сводится к вопросу подключения, а воспринимается в увязке с более широкими вопросами качества — например, бесперебойности, безопасности и устойчивости. Аналогичным образом важность секторов санитарии и энергетики также получила за последние 20 лет растущее признание. Оба сектора в настоящее время полностью признаны в Целях устойчивого развития с подробными

²⁵ High-level Panel on Water, 2018, Making every drop count: An agenda for water action, Outcome document, United Nations and World Bank Group, URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/HLPWater>.

²⁶ United Nations Water, 2018, *Sustainable Development Goal 6: Synthesis Report on Water and Sanitation* (United Nations publication, New York and Geneva).

²⁷ M.G. Gebreslassie, 2020, COVID-19 and energy access: An opportunity or a challenge for the African continent? *Energy Research and Social Science*, 68(2020), 101677.

²⁸ M.P. Blimpo and M. Cosgrove-Davies, 2019, *Electricity Access in Sub-Saharan Africa: Uptake, Reliability and Complementary Factors for Economic Impact*, World Bank, Washington, D.C.

²⁹ Switzerland, RS 784.10, Loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications, URL: https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1997/2187_2187_2187/20210101/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1997-2187_2187_2187-20210101-fr-pdf-a.pdf.

³⁰ Однако развитые страны, такие как Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Финляндия, показали, что уязвимые потребители, особенно с низкими доходами, вероятно, будут тратить большую часть своего ежегодного дохода на энергию, чем люди с более высоким доходом. См. European market survey on vulnerable consumer needs, 2018, URL: https://www.assist2gether.eu/documenti/risultati/european_market_survey_on_vulnerable_consumer_needs.pdf.

целевыми показателями в области энергоснабжения и санитарии, которые охватывают качество и безопасность с точки зрения защиты потребителей, как изложено в руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей.

25. Доступ также связан с предотвращением прекращения обслуживания тех, кто не соответствует техническим требованиям, особенно в контексте электронных коммуникаций, которые являются воротами в цифровую экономику. Цифровая интеграция находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей особенно важна в цифровую эпоху. По оценкам, в 2018 году в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии никогда не пользовались Интернетом 20 % взрослых с инвалидностью по сравнению с 8,4 % взрослых без инвалидности. Кроме того, в 2018 году из 4,5 млн взрослых, которые никогда не пользовались Интернетом, более половины (2,6 млн человек) имели возраст 75 лет и старше³¹. Анализ цифрового разрыва показывает, что только каждый пятый человек в наименее развитых странах пользуется Интернетом, а в большинстве развивающихся стран менее 5 % населения в настоящее время покупают товары или услуги в Интернете³². Так, для решения проблемы цифрового отторжения Швеция реализовала инициативы по защите потребителей, которые не могут получить доступ к цифровым услугам и делать покупки в Интернете из-за отсутствия цифровой идентичности. Аналогичным образом платформа для разрешения споров в Интернете для потребителей из Бразилии³³ соответствует критериям доступности для потребителей-инвалидов.

В. Особые меры защиты

26. В качестве общей нормы руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей требуют, чтобы государства-члены проявляли особую осторожность для обеспечения того, чтобы меры по защите прав потребителей осуществлялись на благо всех слоев населения, особенно сельского населения и населения, живущего в условиях нищеты (пункт 8). Согласно научным исследованиям, в Китае определенные группы, такие как женщины, дети, пожилые люди, инвалиды, этнические меньшинства и жители бедных районов, пользуются особой защитой на основании различных законов и подзаконных актов³⁴. Малайзия требует, чтобы особые услуги предоставлялись инвалидам, которые имеют стойкие физические, умственные, интеллектуальные или сенсорные нарушения, поскольку они могут не принимать полноценного участия в жизни общества из-за различных препятствий³⁵. В Южной Африке Закон № 68 о защите прав потребителей 2008 года направлен на повышение благосостояния людей с низким доходом, несовершеннолетних, пожилых людей и инвалидов, живущих в отдаленных районах³⁶. В Соединенном Королевстве законодательство возлагает защиту потребителей в

³¹ Ibid.

³² UNCTAD, 2020, The COVID-19 crisis: accentuating the need to bridge digital divides, URL: https://unctad.org/system/files/official-document/dtinf2020d1_en.pdf.

³³ См. <https://consumidor.gov.br/pages/principal/?1614364587062>.

³⁴ Материалы Ц. Хуана и Ц. Ся, ученых, занимающихся вопросами верховенства права, из Китайского университета политологии и права (см. материалы рабочей группы по потребителям, находящимся в уязвимом и неблагоприятном положении, полученные секретариатом ЮНКТАД в 2021 году, URL: <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>).

³⁵ Материалы С. Рачагана, Малайский университет (см. материалы рабочей группы по потребителям, находящимся в уязвимом и неблагоприятном положении, полученные секретариатом ЮНКТАД в 2021 году, URL: <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>).

³⁶ Материалы, представленные Л. Бестом, Университет им. Нельсона Манделы (см. материалы рабочей группы по потребителям, находящимся в уязвимом и неблагоприятном положении, полученные секретариатом ЮНКТАД в 2021 году, URL: <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>).

уязвимых ситуациях на регулирующие органы³⁷, и таким образом уязвимые группы могут оставаться ключевым приоритетом для мандатов регулирующих органов³⁸. Таким образом, ряд государственных мер по поддержке, защите и профилактике непосредственно ориентированы на находящиеся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей.

27. Меры поддержки могут включать как финансовые, так и нефинансовые меры. В Португалии³⁹ форма государственного финансирования, известная как социальный тариф, используется для оказания финансовой помощи домохозяйствам в оплате счетов за электроэнергию и воду. С 2016 года оно автоматически предоставляется домохозяйствам, получающим определенные социальные пособия, и домохозяйствам с низким доходом. Около 14 % всех португальских домохозяйств пользуются этой льготой: 786 000 домохозяйств оплачивают по социальному тарифу электроэнергию и 34 000 домохозяйств — газ. В Хорватии уязвимые потребители имеют право на получение пособия для оплаты расходов на электроэнергию до определенного предела⁴⁰. Во Франции⁴¹ программа «Жить лучше» направлена на оказание финансовой поддержки малообеспеченным семьям в ремонте жилья с целью повышения энергоэффективности. Она предусматривает разные виды выплат и займов по линии различных государственных органов.

28. Меры защиты направлены на устранение проблемной практики, такой как отключение от сетей. Так, в испанской Каталонии запрещается отключение электричества, газа и воды у уязвимых домохозяйств, относимых к этой категории местными социальными службами⁴². Одновременно применяется принцип предосторожности, согласно которому коммунальные предприятия обязаны сначала проверить в местных службах, относится ли потребитель, имеющий задолженность, к категории уязвимых.

29. В Австралии, например, принимаются упреждающие меры для защиты людей от недобросовестной деловой практики, такой как низкое качество продуктов или услуг и организация рынка, из-за которой они оказываются уязвимыми в первую очередь. С точки зрения рыночных результатов наибольшую эффективность и действенность имеет установление государством, регулируемыми органами, общественными организациями и промышленностью приоритета ранних и упреждающих мер воздействия во всех возможных случаях, в отличие от уделения основного внимания поддержке людей «на дне», предполагающей, что сначала проблема должна возникнуть или обостриться⁴³.

C. Информация и образование

30. В пунктах 42–49 руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей государствам-членам рекомендуется разработать образовательные и информационные программы, которые также должны учитывать эффективность использования материалов, энергии и воды. Бахрейн, Бразилия, Доминиканская Республика, Замбия, Соединенные Штаты Америки и Швеция в 2021 году сообщили о различных приоритетных мерах воздействия, включая информационные и повышающие осведомленность кампании о правах потребителей коммунальных услуг из числа находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении

³⁷ См. United Kingdom, Electricity Act 1989, section 3A (3); Gas Act 1986, section 4AA (3).

³⁸ United Kingdom, Office of Gas and Electricity Markets, 2019, *Consumer Vulnerability Strategy 2025*, URL:

https://www.ofgem.gov.uk/system/files/docs/2020/01/consumer_vulnerability_strategy_2025.pdf.

³⁹ См. <https://www.energypoverty.eu/measure-policy/social-tariff>.

⁴⁰ См. <https://www.energypoverty.eu/measure-policy/electricity-allowance-vulnerable-consumers>.

⁴¹ См. <https://www.energypoverty.eu/measure-policy/living-better-programme>.

⁴² См. <https://www.energypoverty.eu/measure-policy/disconnection-protection-catalonia>.

⁴³ E. O'Neill, 2019, *Exploring Regulatory Approaches to Consumer Vulnerability, A Report for the Australian Energy Regulator*, Consumer Policy Research Centre, URL: <https://cprc.org.au/2020/02/26/exploring-regulatory-approaches-to-consumer-vulnerability-a-cprc-report-for-the-aer/>.

групп населения⁴⁴. Швеция выпустила информационные видеоролики для определенных категорий находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей. В Соединенных Штатах Америки просвещением потребителей занимаются прокуратуры штатов. Замбия перевела информационные и образовательные материалы на местные языки и язык Брайля для обучения школьников, пожилых людей и людей с низким уровнем грамотности из сельских районов⁴⁵.

D. Урегулирование споров и восстановление прав

31. Наличие эффективных механизмов урегулирования потребительских споров и средств правовой защиты является законной потребностью, указанной в подпункте g) пункта 5 руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей. Государства-члены должны поощрять разработку справедливых, эффективных, прозрачных и беспристрастных механизмов рассмотрения жалоб потребителей в административном или судебном порядке или с привлечением альтернативных процедур урегулирования споров (пункты 37–41). Имеется множество возможностей расширения доступа потребителей к механизмам действенного урегулирования споров и восстановления нарушенных прав, при этом усиливается тенденция предпочтения внесудебных или альтернативных средств⁴⁶. Что касается коммунальных услуг, то правительства и отраслевые регулирующие органы назначили омбудсменов для быстрого разрешения споров. Например, в Австралии создано ведомство Уполномоченного по водо- и энергоснабжению, предоставляющего возможности урегулирования споров и восстановления прав. Доминиканская Республика содействует подаче и урегулированию в сети претензий с целью улучшения обслуживания потребителей.

32. Пункт 15 руководящих принципов предусматривает, что государствам-членам следует стремиться к обеспечению того, чтобы органы по защите прав потребителей располагали необходимыми людскими и финансовыми ресурсами для содействия действенному соблюдению принципов и получению или облегчению получения потребителями в соответствующих случаях правовой защиты. В Соединенных Штатах Америки прокуратуры штатов защищают потребителей коммунальных услуг, обеспечивая соблюдение законов штатов о защите потребителей, что может привести к расследованиям и штрафам в отношении предприятий коммунального обслуживания, которые допускают обман или недобросовестность. Генеральные прокуратуры штатов также защищают потребителей от вводящей в заблуждение рекламы альтернативных поставщиков и содействуют неофициальному урегулированием жалоб потребителей⁴⁷.

IV. Принципы предоставления коммунальных услуг

33. Государствам-членам следует разработать политику в области защиты интересов потребителей, способствующую добросовестной деловой практике

⁴⁴ Материалы рабочей группы по потребителям, находящимся в уязвимом и неблагоприятном положении, полученные секретариатом ЮНКТАД в 2021 году, URL: <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>.

⁴⁵ По всей стране было создано около 300 школьных клубов для просвещения школьников по вопросам прав потребителей. Групповые занятия предлагаются на местных языках для уязвимых групп, таких как пожилые люди и люди с низким уровнем грамотности. Тридцать местных радиоканалов также используются для трансляции передач о правах потребителей и радиопостановок о проблемах уязвимых потребителей в сельских районах.

⁴⁶ TD/B/C.I/CPLP/11.

⁴⁷ Так, прокуратура штата Аризона недавно урегулировала с «Сенчури линк» (в настоящее время — «Люмен технолоджи») судебный иск почти на 11 млн долл., предъявленный на основании того, что «Сенчури линк» не раскрывала информацию о гонорарах и размещала ложную рекламу своих тарифов.

(пункт 14 руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей). В контексте коммунальных услуг ЮНКТАД признает четыре ключевых принципа предоставления коммунальных услуг: регулярность, качество обслуживания, доступность и добросовестная деловая практика.

A. Регулярность

34. Ненадежное обслуживание основных коммунальных услуг приводит к сбоям в работе. Когда это происходит регулярно, это может причинить значительные неудобства и вред, особенно уязвимым группам населения. Важность стабильного предоставления услуг подчеркивается в Цели 7 устойчивого развития, поскольку это особенно важно для современных источников энергии⁴⁸. Например, хотя глобальная электрификация составила 89 % к 2017 году по сравнению с 83 % в 2010 году, в значительной мере она была неустойчивой и ненадежной⁴⁹. Точно так же перебои в подаче воды и нестабильное качество создают проблемы не только для уровня жизни, но и для здравоохранения, что было отмечено Всемирным банком по результатам обследований в ряде городов Африки⁵⁰.

35. Потребителям крайне важно бесперебойно получать энергию (для отопления и освещения), воду и услуги санитарии, поскольку любые перебои могут сильно повлиять на здоровье и общее самочувствие. Так, регулирующий орган Соединенного Королевства подчеркнул, что потребители, которые являются финансово уязвимыми или имеют долги, сталкиваются с более высокими рисками отключения электричества, когда они используют счетчик предоплаты, иногда из-за технических проблем⁵¹. Отключение потребителя от подачи электроэнергии должно быть крайней мерой, и ее следует по возможности избегать.

B. Качество обслуживания

36. Хотя поддержание минимального стандарта качества коммунальных услуг необходимо и часто обязательно во всех секторах коммунальных услуг, более пристальный взгляд позволяет выявить различные приоритетные области этих секторов. Доклад о прогрессе в достижении Целей устойчивого развития предупреждает, что проблема загрязнения воды обостряется: «Увеличение количества сточных вод во многих районах мира глубоко влияет на качество и количество воды, имеющейся для удовлетворения потребностей людей и сохранения экосистем»⁵². Эта ситуация подчеркивает, что качество воды имеет прямые и непосредственные последствия для здоровья людей, поскольку потребители крайне восприимчивы к ее качеству. Употребление воды, загрязненной фекальными патогенами или другими загрязнителями, вызывает диарею и другие заболевания. Так, данные за 2016 год показывают, что диарейные заболевания являются второй ведущей причиной смерти

⁴⁸ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, n/d, Energy: Related Sustainable Development Goals, URL: <https://sdgs.un.org/topics/energy> (accessed 15 April 2021).

⁴⁹ International Energy Agency, International Renewable Energy Agency, United Nations Statistics Division, World Bank and World Health Organization, 2019, *Tracking [Sustainable Development Goal] SDG 7. The Energy Progress Report 2019*, World Bank, Washington, D.C.

⁵⁰ См. также C. Heymans, K. Eales and R. Franceys, 2014, *The Limits and Possibilities of Prepaid Water in Urban Africa: Lessons from the Field*, World Bank, Washington, D.C.

⁵¹ United Kingdom, Office of Gas and Electricity Markets, *Vulnerable Consumers in the Energy Market: 2019*, London.

⁵² United Nations Water, 2018. См. Цель 6 устойчивого развития, задача 6.3 (повышение качества воды благодаря уменьшению загрязнения, ликвидации сброса отходов и сведению к минимуму выбросов опасных химических веществ и материалов, сокращению вдвое доли неочищенных сточных вод и значительному увеличению масштабов рециркуляции и безопасного повторного использования сточных вод во всем мире) и задача 6.4 (существенное повышение эффективности водопользования во всех секторах и обеспечение устойчивого забора и подачи пресной воды для решения проблемы нехватки воды и значительного сокращения числа людей, страдающих от нехватки воды).

в странах с низким доходом, унося жизни почти 60 из каждых 100 000 человек⁵³. Еще одна причина для беспокойства — качество услуг электронной связи в телекоммуникационном секторе. По оценкам ЮНКТАД, к 2025 году только 3 % населения в странах Африки к югу от Сахары и 8 % в Латинской Америке сможет иметь подключение с помощью технологии пятого поколения высокоскоростной связи, поддерживающей цифровую торговлю, в то время как Республика Корея имеет соответствующий показатель на уровне 59 %.

С. Доступность

37. Для многих стран вопрос доступности отражает противоречие между возможностью оплаты расходов коммунальных услуг людьми, находящимися в уязвимом и неблагоприятном положении, и необходимостью сведения к минимуму чрезмерных потерь для налогоплательщиков. Поскольку основные услуги должны быть общедоступными, для того чтобы разрешить это противоречие, используются два общих подхода: социальные пособия и льготные тарифы. Социальные пособия — предоставляемая государством материальная или иная адресная финансовая помощь нуждающимся, тогда как под льготными тарифами понимаются такие тарифы, которые, в частности, преследуют цель поддержки неимущих. Несмотря на их благие намерения, социальные пособия и льготные тарифы подвергались критике за возможные «ошибки включения», когда помощь может не поступать нуждающимся, а также за «ошибки исключения», когда нуждающиеся потребители оказываются не охвачены такими системами⁵⁴.

38. Чтобы расширить доступ и обеспечить доступность, такие страны, как Бахрейн, Болгария, Португалия, Соединенные Штаты Америки и Эфиопия, предусматривают гибкие условия оплаты или субсидируют коммунальные услуги. Хотя это полностью оправдано с точки зрения находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей, это может быть не оправдано в случае субсидий для всех потребителей. Как отмечается в подготовленном ЮНКТАД «Руководстве по защите прав потребителей», от общих субсидий, как правило, больше всех выигрывают более обеспеченные, уже подключенным к коммунальным сетям, по сравнению с теми, кто еще не имеет доступа и потому исключен из числа потребителей коммунальных услуг⁵⁵. Анализ, проведенный в рамках проекта диагностики инфраструктуры африканских стран, показал, что «при их подключении к коммунальным сетям даже по тарифам на уровне возмещения затрат бедные домохозяйства все равно окажутся в лучшем положении, чем сейчас, когда они пользуются другими способами получения услуг. Это говорит о том, что, в конечном итоге, субсидирование затрат на подключение может быть более справедливым и экономичным способом использования государственных ресурсов»⁵⁶.

Д. Добросовестная деловая практика

39. Чтобы гарантировать защиту прав потребителей, в разделе IV руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей излагаются принципы добросовестной деловой практики, которые особенно актуальны в сфере коммунальных услуг (см. вставку).

⁵³ C. Chase, A. Bahuguna, Y. Chen, S. Haque and M. Schulte, 2019, *Water and Nutrition: A Framework for Action*, World Bank, Washington, D.C.; World Health Organization, 2018, WHO methods and data sources for country-level causes of death 2000–2016, Global Health Estimates Technical Paper WHO/HIS/IER/GHE/2018.3, Geneva.

⁵⁴ K. Komives, V. Foster, J. Halpern and Q. Wodon, 2005, *Water, Electricity and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?*, World Bank, Washington, D.C.

⁵⁵ UNCTAD, 2017, p. 128.

⁵⁶ S.G. Bannerjee and E. Morella, 2011, *Africa's Water and Sanitation Infrastructure: Access, Affordability and Alternatives*, World Bank, Washington, D.C.

Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей

11. Принципы, устанавливающие критерии добросовестной деловой практики в сфере онлайн- и офлайн-розничной торговли определяются следующими принципами:

a) **Справедливое и равное отношение.** Предприятиям надлежит справедливо и честно обслуживать потребителей на всех этапах их взаимоотношений, чтобы это стало неотъемлемой частью деловой культуры. Предприятиям надлежит не допускать практики, причиняющей ущерб потребителям, особенно потребителям, находящимся в уязвимом и неблагоприятном положении.

b) **Коммерческое поведение.** Предприятиям надлежит не применять в отношении потребителей незаконную, неэтичную, дискриминационную или вводящую в заблуждение практику, такую как использование агрессивных методов маркетинга и взимания долгов, либо иную неправомерную практику, которая может подвергать потребителей излишнему риску или причинять им ущерб. Предприятиям и их уполномоченным представителям надлежит должным образом учитывать интересы потребителей и нести ответственность за целенаправленное обеспечение защиты интересов потребителей.

c) **Раскрытие информации и прозрачность.** Предприятиям надлежит предоставлять полную, точную и не вводящую в заблуждение информацию о товарах и услугах, соответствующих условиям, причитающихся сборах и конечной стоимости, чтобы потребители имели возможность принимать обоснованные решения. Предприятиям надлежит обеспечивать легкодоступность такой информации, особенно информации об основных условиях, независимо от того, какие технические средства для этого используются.

d) **Просвещение и повышение осведомленности.** Предприятиям надлежит, действуя сообразно обстоятельствам, разрабатывать программы и механизмы для оказания потребителям помощи в приобретении знаний и навыков, необходимых для понимания рисков, включая финансовые риски, принятия обоснованных решений и получения доступа к компетентной и профессиональной консультативной и иной помощи, предпочтительно от независимых третьих сторон, когда это необходимо.

e) **Защита личной информации.** Предприятиям надлежит защищать личную информацию потребителей с помощью комплекса механизмов надлежащего контроля, защищенности, прозрачности и получения согласия в связи со сбором и использованием их личных данных.

f) **Претензии потребителей и споры с потребителями.** Предприятиям надлежит обеспечивать наличие механизмов рассмотрения претензий для оперативного, справедливого, прозрачного, малозатратного, доступного, безотлагательного и действенного урегулирования споров без излишних финансовых или иных издержек. Предприятиям надлежит изучить возможность использования национальных и международных стандартов, связанных с внутренними процедурами рассмотрения претензий, альтернативных услуг по урегулированию споров и стандартов качества обслуживания клиентов.

Источник: Резолюция 70/186 Генеральной Ассамблеи, приложение, раздел IV, «Принципы добросовестной деловой практики».

40. Периодические обзоры и оценки являются мощным инструментом, гарантирующим, что существующая практика по-прежнему эффективна и актуальна. Законы могут устанавливать требования к предприятиям коммунального обслуживания регулярно сообщать о любых действиях, предпринятых для удовлетворения потребностей потребителей, находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении. Наряду со сведениями, собранными государственными органами, периодические обзоры и оценки могут служить регулирующим органам

ориентиром при проведении обзоров и оценок. В следующем разделе представлены меры, которые зарекомендовали себя действенным средством оказания адресной поддержки потребителям коммунальных услуг, находящимся в уязвимом и неблагоприятном положении.

V. Конкретные меры в условиях пандемии COVID-19

41. Пандемия COVID-19 резко повысила степень уязвимости во всем мире. Выше всего в мире безработица оказалась в Северной Африке — примерно 30 % в период 2019–2021 годов (прогноз)⁵⁷. По данным Международной организации труда, в 2020 году страны с доходом ниже среднего испытали наибольшее снижение отработанного времени, что привело к безработице и падению доходов. Глобальный трудовой доход (без учета мер поддержки доходов) в 2020 году, по оценкам, снизился на 8,3 %, что составляет 3,7 трлн долларов, или 4,4 % мирового валового внутреннего продукта⁵⁸. Потери занятости были самыми высокими в Северной и Южной Америке, а самыми низкими — в Европе и Центральной Азии⁵⁹. Так, из-за экономического кризиса, вызванного COVID-19, в Латинской Америке и Карибском бассейне было потеряно 34 млн рабочих мест⁶⁰.

42. Отсутствие возможностей трудоустройства или дохода для оплаты основных коммунальных услуг в условиях продолжающейся пандемии усугубляет многие проблемы, с которыми уже сталкиваются уязвимые потребители. К ним относятся люди из семей с низкими доходами, имеющие подорванное здоровье или не имеющие (полного) доступа к основным услугам, таким как энергоснабжение и Интернет. Кроме того, исследования из Китая показывают, что потребители, как правило, используют больше электроэнергии во время пандемии COVID-19: «Значительное увеличение счетов за электроэнергию (т. е. при сравнении данных за 2019 и 2020 годы), предполагающее увеличение затрат на электроэнергию в среднем на 67 % в феврале 2020 года (по сравнению с февралем 2019 года), 95 % в марте 2020 года, 35 % в апреле и 22 % в мае»⁶¹. Недостаточное энергоснабжение может серьезно повлиять на обычное домохозяйство, когда жизнь наиболее уязвимых часто зависит от того, могут ли они поддерживать приемлемую температуру в помещении. Это особенно заметно во время пандемии. Например, кондиционирование воздуха крайне важно для охлаждения, улучшения вентиляции для облегчения респираторного стресса, охлаждения лекарств, хранения и приготовления пищи и работы медицинского оборудования⁶². Глобальный обзор чрезвычайных мер по борьбе с энергетической бедностью показывает, что правительства широко применяют четыре основных меры для борьбы с пандемией⁶³. Они рассмотрены ниже.

⁵⁷ International Labour Organization, 2020, Global employment trends for youth 2020: Africa, URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_737670.pdf.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ International Labour Organization, 2021, ILO Monitor: COVID-19 and the world of work, seventh edition, 25 January, URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf.

⁶⁰ International Labour Organization, 2020, Labour Overview in times of COVID-19: Impacts on the labour market and income in Latin America and the Caribbean, Technical Note, September, URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756697.pdf.

⁶¹ A. Cheshmehzangi, 2020, COVID-19 and household energy implications: What are the main impacts on energy use?, *Heliyon*, 6.

⁶² См. K. Brosemer, C. Schelly, V. Gagnon, K.L. Arola, J.M. Pearce, D. Bessette, L. Solabisi, 2020, The energy crises revealed by COVID: Intersections of indigeneity, inequity and health, *Energy Research and Social Science*, 68.

⁶³ P. Mastropietro, P. Rodilla and C. Batlle, 2020, Emergency measures to protect energy consumers during the COVID-19 pandemic: A global review and critical analysis, *Energy Research and Social Science*, 68.

A. Запрет отключений

43. Запрет прекращения электросетями обслуживания в случае неуплаты был, безусловно, самой распространенной мерой, вводимой государствами во время пандемии COVID-19⁶⁴.

B. Программы отсрочки выставления счетов за электроэнергию и продления сроков оплаты

44. Непрерывность обслуживания определяется как насущная потребность потребителей, находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении. В ряде стран приняты программы продления срока оплаты: на 3 месяца в Германии, 6 месяцев в Италии, до 24 месяцев в Перу и на 36 месяцев в Колумбии. В Австралии, Ирландии, Соединенном Королевстве и многих штатах Соединенных Штатов Америки распределительные компании предложили потребителям альтернативные схемы оплаты⁶⁵.

C. Расширенные программы помощи

45. Расширенные программы помощи включают субсидии на потребление энергии для домохозяйств с низкими доходами. Правительство Новой Зеландии удвоило пособие на электроэнергию в зимний период, выплачиваемое некоторым категориям потребителей в качестве помощи для поддержания тепла в своих домах. В Бельгии правительство региона Фландрии оплачивает один ежемесячный счет за коммунальные услуги (на сумму до примерно 250 долл.) домохозяйств, хотя бы один член которых был временно безработным из-за вспышки COVID-19.

D. Уменьшение суммы или отмена счетов за электроэнергию

46. Это — меры, ориентированные на коммерческих и промышленных потребителей и включающие создание механизмов финансирования. Скидки при расчетах за электроэнергию были введены во многих странах, включая Дубай и Кипр (10 %), Непал (20 %) и Мальдивские Острова (40 %). В нескольких странах счета за электроэнергию были полностью отменены: Многонациональное Государство Боливия и Чад покрывали счета за электроэнергию в течение определенного периода времени во время эпидемии, в то время как аналогичные меры с определенными условиями были также приняты в Бахрейне, Гане и Таиланде⁶⁶.

E. Прочие меры

47. Управление по конкуренции и рынкам Соединенного Королевства сообщило, что помощь уязвимым потребителям во время продолжающейся пандемии COVID и в последующий период занимает центральное место в числе его задач в плане организации на 2021/22 год⁶⁷. В сфере связи регулирующий орган Соединенного Королевства принял рекомендации, в которых излагаются меры, которые поставщики

⁶⁴ International Monetary Fund, 2021, Policy responses to COVID-19, Policy tracker, URL: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19> (дата обращения: 13 апреля 2021 года). Здесь отражены меры политики, принятые 197 странами.

⁶⁵ P. Mastropietro et al., 2020.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ United Kingdom, Competition and Markets Authority, 2021, Consultation outcome, CMA Annual Plan consultation 2021/22. URL: <https://www.gov.uk/government/consultations/cma-annual-plan-consultation-202021/cma-annual-plan-consultation-202021>.

услуг могут принять, чтобы обеспечить справедливое отношение к уязвимым людям⁶⁸ и оказать им поддержку и услуги, в которых они нуждаются во время пандемии⁶⁹. Регулирующий орган в сфере электроэнергетики Соединенного Королевства принял инструкцию, согласно которой «поставщики должны будут оказывать дополнительную поддержку клиентам, которые сталкиваются с трудностями в оплате счетов за электроэнергию, и дополнительную помощь клиентам, рассчитывающимся за электроэнергию по предоплате»⁷⁰, но оставляет конкретный порядок выполнения инструкции на усмотрение поставщиков услуг. С апреля 2019 года по март 2020 года распределительные компании Соединенного Королевства предоставили более 486 млн долл. для поддержки уязвимых потребителей, включая 195 млн долл. в виде скидок более чем 2,2 млн человек по схеме «скидок на теплое жилье»⁷¹.

VI. Заключение

48. Защита находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей является приоритетом для государств-членов, что отражено в руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей. Не существует универсального определения находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей, поскольку их особенности и потребности зависят от ситуации и неодинаковы по своей природе. Тем не менее в интересах государств-членов участвовать в обсуждениях государственной политики со всеми соответствующими заинтересованными сторонами для выявления потребностей находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей в отдельных секторах, в том числе в секторе коммунальных услуг, в качестве основы для разработки обоснованной политики.

49. Первый приоритет защиты потребителей в сфере коммунальных услуг — обеспечение доступа и охвата, особенно для находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении. В соответствии с руководящими принципами правительства несут основную ответственность за обеспечение защиты потребителей и могут устанавливать принципы обслуживания, которые должны соблюдать поставщики коммунальных услуг, включая доступность, регулярность, качество обслуживания и добросовестность деловой практики. Чтобы превратить это стремление в реальность, государствам-членам важно принять конкретное законодательство, устанавливающее права и обязанности участников рынка, особенно потребителей и поставщиков коммунальных услуг. Государствам-членам следует также создавать или поощрять надзорные органы с необходимыми полномочиями и ресурсами для выполнения своих задач по защите прав потребителей и мониторингу рынков коммунальных услуг, в том числе в рамках периодической отчетности поставщиков коммунальных услуг.

50. Государства-члены предприняли ряд конкретных мер, ориентированных на находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей коммунальных услуг. Эти меры включают такие меры поддержки, как денежные пособия для оплаты счетов; меры защиты, учитывающие степень уязвимости потребителей; профилактические меры по защите потребителей от уязвимости; информационные и образовательные кампании для находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей, призванные разъяснить тем их права; а также урегулирование споров и предоставление средств защиты для обеспечения соблюдения и ограждения таких прав. В конкретных условиях пандемии COVID-19

⁶⁸ United Kingdom, Office of Communications, 2020, Treating vulnerable customers fairly: A guide for phone, broadband and pay-TV providers. URL: https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0034/198763/treating-vulnerable-customer-fairly-guide.pdf.

⁶⁹ Ibid., 2020, Support for customers struggling to pay their phone or broadband bill during the pandemic, 2 July.

⁷⁰ United Kingdom, Office of Gas and Electricity Markets, 2020, Ofgem strengthens protections for customers struggling with energy bills this winter, 19 October.

⁷¹ Ibid., 2020, Warm Home Discount annual report: Scheme year 9, 18 December.

государства-члены приняли решительные меры для защиты находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей. Эти меры, в частности, приняли форму запрета отключений, расширенных программ помощи и сокращения суммы или отмены счетов за электроэнергию.

51. В интересах государств-членов регулярно анализировать и оценивать влияние мер по оказанию адресной поддержки потребителям, находящимся в уязвимом и неблагоприятном положении, на основе данных органов по защите прав потребителей и отраслевых годовых отчетов. Чтобы помочь государствам-членам в действенном решении этой задачи, ЮНКТАД предлагает для обсуждения несколько рекомендаций по вопросам политики.

VII. Рекомендации по политике

52. Из-за распределения полномочий между государственными органами и важнейшей роли участия групп потребителей и частного сектора принятие конкретного законодательства и поддержание межведомственной координации имеют первостепенное значение для реального удовлетворения потребностей находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей коммунальных услуг. Такое законодательство должно учитывать права и обязанности участников рынка, особенно потребителей и поставщиков коммунальных услуг, и четко определять работу соответствующих государственных органов, включая учреждения по защите потребителей, органы социальной защиты и вспомоществования, а также отраслевые регулирующие органы.

53. Эта многоуровневая ситуация ставит задачи, которые следует решать на основе сотрудничества и координации. Так, поскольку агентства по защите прав потребителей и отраслевые регулирующие органы могут получать жалобы и претензии и собирать информацию о проблемах потребителей коммунальных услуг, они имеют хорошие возможности для передачи информации и предоставления рекомендаций по поводу решений другим компетентным органам. Ввиду опыта органов социального вспомоществования в более широком контексте социальной политики они имеют все возможности для консультирования по вопросам разработки политики, направленной на удовлетворение потребностей находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении групп населения. Отраслевые регулирующие органы наделены регулирующими полномочиями и в этой связи хорошо осведомлены о динамике рынка, поэтому они могут быстрее реагировать, если другие органы сигнализируют о возникающих проблемах.

54. Помимо межведомственной координации, участие общества является ключом к более действенной защите находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей. Это предполагает участие в диалогах с поставщиками коммунальных услуг, ассоциациями потребителей и другими организациями гражданского общества, которые настроены на учет интересов потребителей, в силу чего государственная политика может быть разработана с адресным подходом для максимального повышения ее отдачи.

55. На основе руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей, «Руководстве по защите прав потребителей» и материалах, полученных от государств-членов, ниже изложены некоторые политические рекомендации по более полному удовлетворению потребностей находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей коммунальных услуг:

а) Привлечение к обсуждению государственной политики всех соответствующих заинтересованных сторон в качестве первого шага к определению потребностей уязвимых и находящихся в неблагоприятном положении потребителей коммунальных услуг. Этот процесс должен включать изучение конкретных примеров и избегать шаблонного подхода при разработке политики.

b) Принятие конкретного законодательства, устанавливающего права потребителей коммунальных услуг, включая доступ, информирование и просвещение, а также урегулирование споров и восстановление прав, а также обязательства поставщиков коммунальных услуг, включая принципы доступности услуг, регулярности, качества услуг и добросовестности деловой практики.

c) Рассмотрение, анализ и оценка поддерживающих, защитных и превентивных мер в отношении коммунальных услуг в свете выявленных особых потребностей находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей.

d) Координация мер политики между учреждениями и участие в диалоге с государственными органами, которые имеют отношение к защите находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей. К ним относятся органы по защите потребителей и органы социальной защиты и вспомоществования, а также отраслевые регулирующие органы.

e) Взаимодействие с группами и организациями потребителей, деловыми кругами и научно-исследовательскими учреждениями для определения конкретных необходимых мер и путей дальнейшего удовлетворения потребностей находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей.

f) Регулярный анализ и оценка воздействия и отдачи программ политики для обеспечения удовлетворения потребностей находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей коммунальных услуг. Для этих оценок могут быть полезны данные, собранные государственными органами и поставщиками коммунальных услуг, и отчеты поставщиков коммунальных услуг.

VIII. Вопросы для обсуждения

56. Пятая сессия Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области защиты прав потребителей, возможно, решит рассмотреть следующие вопросы для обсуждения:

a) Каковы наиболее неотложные потребности находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей коммунальных услуг?

b) Какие инструменты и процессы разработки политики имеют наибольшую отдачу в плане удовлетворения этих потребностей, особенно в развивающихся странах? Какие здесь подходят критерии оценки?

c) Как предприятия, организации гражданского общества и научно-исследовательские институты могут способствовать реальному удовлетворению этих потребностей?

d) Как новые технологии способны помочь регулирующим органам в решении соответствующих вопросов, касающихся уязвимых групп потребителей?

e) Как ЮНКТАД могла бы вносить бóльший вклад в поддержку своих членов, особенно развивающихся и наименее развитых стран, в решении задач по защите прав находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении потребителей коммунальных услуг?
