



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

Distr.: General
24 April 2017
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
Вторая сессия
Женева, 3–4 июля 2017 года
Пункт 3 d) предварительной повестки дня

**Рамки проведения добровольных экспертных обзоров
законодательства и политики в области защиты прав
потребителей**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Резолюция 70/186 Генеральной Ассамблеи наделяет Межправительственную группу экспертов по законодательству и политике в области защиты прав потребителей полномочиями по проведению добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области защиты прав потребителей. Цель добровольных экспертных обзоров в этой области заключается в том, чтобы дать внешнюю независимую оценку эффективности законодательства и политики в области защиты прав потребителей в определенной стране; выявить нерешенные проблемы и пробелы в правовой и институциональной базе и тем самым способствовать улучшению качества, действенности и эффективности режима защиты прав потребителей; оценить осведомленность о вопросах защиты прав потребителей соответствующих заинтересованных сторон и их вклад в этой области; вынести рекомендации относительно надлежащих мер с учетом особенностей экономики и развития в каждой стране в целях устранения этих проблем; и в случае необходимости оказать помощь странам в выполнении этих рекомендаций путем разработки проекта по укреплению потенциала на основе консультаций с соответствующей страной. Поскольку добровольные экспертные обзоры в области защиты прав потребителей являются новым глобальным проектом, в настоящей записке разъясняется его обоснование, предлагается соответствующая методология и анализируются различные формы его осуществления для рассмотрения Межправительственной группой экспертов.



Введение

1. 22 декабря 2015 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 70/186 о защите интересов потребителей, в которой она, в частности, утвердила пересмотренные руководящие принципы для защиты интересов потребителей и постановила создать в рамках существующей Комиссии ЮНКТАД по торговле и развитию Межправительственную группу экспертов по законодательству и политике в области защиты прав потребителей, призванную служить международным институциональным механизмом руководящих принципов¹.

2. В Руководящем принципе 97 с) Межправительственной группе экспертов по законодательству и политике в области защиты прав потребителей предлагается «обеспечивать проведение добровольных независимых обзоров национальной политики государств-членов в области защиты интересов потребителей, проводимой в жизнь профильными национальными органами».

3. Первая сессия Межправительственной группы экспертов прошла 17 и 18 октября 2016 года. Межправительственная группа экспертов утвердила свой метод работы и программу работы до 2020 года, когда состоится восьмая Конференция Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой. Межправительственная группа экспертов посвятила одно интерактивное обсуждение методологии добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области защиты прав потребителей. В ходе обсуждения были рассмотрены три вопроса, а именно: основные аспекты подхода к проведению экспертных обзоров, а также методы работы, результаты и участие в них заинтересованных сторон; сходство со сложившейся процедурой проведения добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области конкуренции; и целесообразность внесения изменений в методiku проведения экспертных обзоров по вопросам защиты прав потребителей. Эксперты подчеркнули необходимость обширной работы на местах в целях сбора достаточной информации до начала проведения экспертного обзора; необходимость принимать во внимание сферу охвата мер политики по защите прав потребителей, которая, как правило, шире, чем сфера охвата мер политики в области конкуренции; и заинтересованность в сохранении определенной гибкости в ходе разработки методологии по мере того, как государства-члены начинают процесс экспертного обзора. В частности, в своих согласованных выводах Межправительственная группа экспертов²:

3. *Призывает* заинтересованные государства-члены добровольно предлагать свои кандидатуры для проведения экспертного обзора законодательства и политики в области защиты прав потребителей в соответствии с имеющимися ресурсами.

4. *Просит* секретариат ЮНКТАД учесть предложения, высказанные участниками в ходе первой сессии Межправительственной группы экспертов по вопросу о добровольных экспертных обзорах законодательства и политики в области защиты прав потребителей, при разработке рамочного механизма для этой цели.

5. *Предлагает* всем государствам-членам и их органам по защите прав потребителей на добровольной основе оказывать ЮНКТАД помощь путем предоставления экспертов или других ресурсов для будущей деятельности и последующих мероприятий, связанных с добровольными экспертными обзорами и выполнением рекомендаций по их итогам.

¹ A/RES/70/186.

² TD/B/C.I/CPLP/4.

4. В настоящей записке предлагаются рамки проведения добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области защиты прав потребителей. В главе I содержится обоснование проведения подобных экспертных обзоров. В главе II предлагается методология проведения экспертных обзоров, опирающаяся на опыт ЮНКТАД в содействии проведению добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области конкуренции. В главе III рассматриваются формы осуществления экспертных обзоров. В главе IV выносятся некоторые вопросы для обсуждения на второй сессии Межправительственной группы экспертов. В приложении приводятся рамки оценки результатов и план работы по экспертным обзорам.

I. Обоснование

5. Добровольные экспертные обзоры законодательства и политики в области защиты прав потребителей являются новым глобальным проектом. Хотя на протяжении нескольких лет ЮНКТАД и другие международные учреждения занимаются реализацией аналогичного проекта в области конкуренции, подобного проекта в области защиты прав потребителей не существует. В настоящей главе описываются цели и обоснование проведения экспертных обзоров по вопросам политики и соблюдения законодательства, а также две наиболее важные характеристики, которые обеспечивают успешный результат, а именно ответственность и результативность.

6. Добровольный экспертный обзор преследует следующие цели: дать внешнюю независимую оценку эффективности политики и соблюдения законодательства в определенной стране; выявить нерешенные проблемы и пробелы в правовой и институциональной базе и тем самым способствовать улучшению качества, действенности и эффективности законодательства в области защиты прав потребителей и мер по обеспечению его соблюдения; оценить осведомленность о вопросах защиты прав потребителей соответствующих заинтересованных сторон – потребительских организаций, других неправительственных организаций, деловых кругов, академических кругов и средств массовой информации и их вовлеченность и вклад в этот процесс; вынести рекомендации относительно надлежащих мер с учетом особенностей экономики и развития в каждой стране в целях устранения проблем; и в случае необходимости оказать помощь странам в выполнении этих рекомендаций путем разработки проекта по укреплению потенциала на основе консультаций с соответствующей страной.

7. Поскольку на протяжении нескольких лет ЮНКТАД занимается оказанием технической помощи и укреплением потенциала в области защиты прав потребителей, вполне логично, что именно этой международной организации поручено содействовать проведению добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области защиты прав потребителей. Предполагается, что благодаря этому проекту ЮНКТАД будет и далее развивать и расширять свои экспертные знания.

8. Экспертные обзоры дают странам возможность извлечь уроки из опыта других экспертных органов в целях совершенствования своих законодательных режимов и повышения эффективности учреждений. Они также являются для стран важным инструментом выявления передовой практики на международном уровне и сотрудничества с региональными и международными партнерами в этом контексте. Интерактивный характер обсуждений в рамках экспертного обзора позволяет обмениваться знаниями и опытом между органами на региональном и международном уровнях. Поощряется развитие взаимопонимания, открывающего путь к неофициальному сотрудничеству.

9. Эксперты, участвовавшие в первой сессии Межправительственной группы экспертов, согласились с важностью проведения экспертных обзоров в области защиты прав потребителей, поскольку они придают импульс работе органов

по защите прав потребителей, «позволяют ознакомиться с передовой практикой в других странах и способствуют формированию консенсуса в отношении правоприменительной деятельности»³.

10. Одна из основных целей проведения экспертного обзора состоит в том, чтобы наращивать национальные усилия по пропаганде вопросов защиты прав потребителей среди всех заинтересованных сторон, включая профильное министерство, судебные органы, орган по защите прав потребителей, другие государственные органы, отвечающие за защиту прав потребителей в конкретных областях и/или вопросах, секторальные регулирующие органы, потребительские организации, другие неправительственные организации, деловые и научные круги, средства массовой информации и общество в целом. В отличие от сферы законодательства и политики в области конкуренции защита прав потребителей на государственном уровне часто осуществляется несколькими государственными органами, некоторые из которых имеют общие горизонтальные полномочия, а другие – секторальный или тематический круг ведения, и организациями частного сектора, включая потребительские организации, которые могут выполнять задачи в таких областях, как рассмотрение жалоб и консультирование и просвещение потребителей, а также деловыми ассоциациями, которые могут заниматься урегулированием споров, выступая с инициативами по саморегулированию. Поэтому к проведению экспертного обзора необходимо привлекать государственные и частные учреждения, поскольку тесное взаимодействие со всеми соответствующими заинтересованными сторонами имеет огромное значение для успешного, всеобъемлющего и подробного изучения режима защиты прав потребителей.

11. У заинтересованных сторон имеются разные ожидания в отношении проведения экспертного обзора в их стране. В целом благодаря проведению независимой экспертной оценки органы по защите прав потребителей могут добиваться привлечения большего внимания и получения дополнительной поддержки и более широкого освещения их работы; пытаться получить больше ресурсов; и стремиться к согласованию политики с другими государственными органами. Потребительские организации, возможно, пожелают расширить свою официальную роль и признание в рамках системы защиты прав потребителей. Деловые круги могут стремиться углублять свои знания о законодательстве и политике в области защиты прав потребителей и о последствиях их применения, а также вносить существенный вклад в возможный процесс изменений политики. Потребители могут воспользоваться обновлением законодательных и институциональных рамок, что способствует повышению благосостояния. Наконец, представители сферы образования могут быть заинтересованы в том, чтобы создавать учебные программы, которые лучше отвечают потребностям студентов.

12. Для того чтобы реализовать свои ожидания, различные заинтересованные стороны нуждаются в поддержке, главным образом в следующих четырех областях: укрепление политических и правовых рамок; укрепление институционального потенциала; укрепление правоприменительного потенциала; и повышение осведомленности потребителей и предприятий и пропаганда защиты прав потребителей на правительственном уровне, а также среди других заинтересованных сторон, таких как научные круги и средства массовой информации. Добровольные экспертные обзоры законодательства и политики в области защиты прав потребителей должны всегда затрагивать эти области.

13. Получение высокой отдачи от информационно-пропагандистской деятельности среди заинтересованных сторон является одной из наиболее непосредственно ощутимых выгод экспертных обзоров. Деловые круги могут воспринимать защиту прав потребителей как административный барьер и вначале неохотно внедрять ее аспекты в свою деловую культуру. Кроме того, защита прав потребителей зачастую входит в сферу полномочий сразу нескольких

³ TD/B/C.I/CPLP/4.

государственных органов, поэтому могут возникать трудности, связанные с координацией. Для некоторых правительств этот вопрос может быть не самым приоритетным. Экспертные обзоры зачастую являются своего рода откровением для заинтересованных сторон и повышают авторитет органа по защите прав потребителей и признание его работы другими ключевыми субъектами. Они также способствуют укреплению культуры защиты прав потребителей. Экспертный обзор, проводимый при содействии ЮНКТАД, оказывает неоценимую поддержку органам по защите прав потребителей, проводящим реформы в этой области, поскольку заинтересованные стороны будут, как правило, более восприимчивы к выводам и рекомендациям, сделанным в рамках независимой экспертной оценки при содействии такой международной организации, как Организация Объединенных Наций.

14. Важным преимуществом проведения экспертных обзоров в области защиты прав потребителей в рамках Межправительственной группы экспертов является возможность обмена опытом между странами. Существуют многочисленные региональные и субрегиональные инициативы в области защиты прав потребителей, и ЮНКТАД служит идеальной платформой для глобального диалога. Мандат, состоящий в том, чтобы «служить ежегодным форумом и обеспечивать возможности для многосторонних консультаций, обсуждений и обмена мнениями между государствами-членами по вопросам, касающимся настоящих Руководящих принципов, в том числе их применения и связанного с ними опыта»⁴, выполняется в ходе обсуждений в рамках процесса экспертного обзора, где высказываются и обсуждаются те трудности, с которыми сталкивается страна, проходящая обзор. Кроме того, экспертный опыт ЮНКТАД в области торговли, защиты прав потребителей, конкуренции и политики в области развития является большим преимуществом в плане решения проблем в сфере разработки и осуществления эффективной политики и законодательства по вопросам защиты прав потребителей и поощрения культуры защиты прав потребителей.

15. Обмен передовым опытом в ходе экспертных обзоров служит достижению двух других целей Межправительственной группы экспертов, а именно формированию консенсуса и международному сотрудничеству. Процесс экспертного обзора в значительной степени способствует выявлению рыночных тенденций, которые, как правило, относятся к большинству стран. В ходе последующего обсуждения рассматриваются наиболее эффективные варианты политики и обеспечения соблюдения законодательства, которые выявляются в ходе сопоставительного анализа и могут лечь в основу официальных процедур формирования консенсуса в рамках Межправительственной группы экспертов.

16. Что касается международного сотрудничества, то инклюзивный характер процесса обзора является положительным сигналом для других органов и партнеров по развитию, который доказывает открытость органа – объекта обзора для сотрудничества с другими органами, а также его приверженность совершенствованию его институционально-правовой базы для более эффективного применения законодательства в области защиты прав потребителей.

17. В этом контексте экспертный обзор дает возможность стране, прошедшей обзор, воспользоваться поддержкой ЮНКТАД в области наращивания потенциала и ее технической помощью в ходе осуществления рекомендаций обзора. Кроме того, экспертный обзор помогает органу, прошедшему обзор, наладить международное сотрудничество с другими органами по вопросам защиты прав потребителей и тем самым укрепить его потенциал и правоприменительную деятельность. Этот процесс в конечном итоге способствует выявлению примеров передовой практики и обмена ими и ведет к сближению законодательства и правоприменительной практики различных юрисдикций в этой области. Страна, прошедшая обзор, играет главную роль в этом процессе и поэтому на этапе последующей деятельности участвует в разработке и подготовке мер, учитывающих ее особые обстоятельства и конкретные потребности.

⁴ A/RES/70/186.

А. Право собственности

18. Экспертные обзоры ЮНКТАД проводятся на добровольной основе в отличие от обзоров политики в других областях, таких как Универсальный периодический обзор Совета по правам человека (см. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>). Добровольный характер обзора означает, что страна, проходящая обзор, принимает участие в формулировании и разработке мер с учетом своих особых социальных, экономических и политических обстоятельств и конкретных потребностей и сохраняет определяющую роль на протяжении всего этого процесса, а именно в ходе отбора экспертов и принятия решения о сфере охвата обзора; назначения международного(ых) консультанта(ов); проверки доклада; распространения информации о результатах и рекомендациях; и процесса принятия последующих мер в связи с осуществлением рекомендаций.

19. На первом этапе страна принимает решение о сроках проведения экспертного обзора по итогам самооценки по критериям опыта, актуальности и устойчивости (см. главу II А)). После того как просьба о проведении оценки принята, страна определяет экспертов, которые будут проводить обзор. Страна, проходящая обзор, как правило, выбирает экспертов, обладающих более обширным, но схожим правовым и институциональным опытом, в частности таких экспертов, деятельность которых страна, проходящая обзор, воспринимает как ориентир для совершенствования мер политики и обеспечения соблюдения.

20. На втором этапе страна, проходящая обзор, определяет сферу охвата обзора и то, какие секторы и аспекты национального законодательства и политики в области защиты прав потребителей должны быть охвачены, либо решает, что охват должен быть универсальным. Ряд делегатов на первой сессии Межправительственной группы экспертов выразили обеспокоенность по поводу того, что масштаб работы в рамках экспертных обзоров по вопросам защиты прав потребителей будет слишком обширным, если будет проводиться обзор всех секторов и областей, которые оказывают влияние на защиту прав потребителей. Этот вопрос может быть наилучшим образом решен проходящей обзор страной, так как она лучше других может оценить сложность национальной политики и ее осуществления и определить наиболее эффективный и действенный способ проведения обзора (см. главу II D)).

21. На третьем этапе секретариат ЮНКТАД предлагает перечень ведущих международных экспертов, и страна, проходящая обзор, выбирает независимого(ых) консультанта(ов), которые будут проводить миссию по установлению фактов и готовить доклад, который ляжет в основу экспертного обзора.

22. На четвертом этапе страна, проходящая обзор, участвует в подготовке доклада независимого(ых) консультант(ов) вместе с секретариатом ЮНКТАД, который оказывает техническую и административную поддержку. Она включает в себя контакты с соответствующими заинтересованными сторонами и организацию миссии по установлению фактов, а также представление замечаний по проектам докладов, в частности в целях исправления фактических ошибок или ошибок толкования.

23. На пятом этапе после проведения экспертного обзора в ходе сессии Межправительственной группы экспертов страна, прошедшая обзор, продолжает играть ведущую роль в распространении результатов на национальном уровне в целях обсуждения выводов и рекомендаций и путей продвижения вперед в деле их осуществления. Поскольку рекомендации вытекают из внешних и независимых оценок, их весомость в ходе информационно-пропагандистской деятельности многократно возрастает. Соответствующие заинтересованные стороны в области защиты прав потребителей гораздо более восприимчивы и открыты к рассмотрению рекомендаций, поскольку они выносятся в рамках Межправительственной группы экспертов, поэтому информационно-пропагандистские усилия страны, прошедшей обзор, получают дополнительный импульс.

24. Наконец, страна, прошедшая обзор, участвует в процессе принятия последующих мер по рекомендациям обзора путем разработки «дорожной карты» их осуществления, делая это при необходимости с помощью секретариата ЮНКТАД. В случае наличия такой потребности партнерам по процессу развития предлагается объединить усилия для реализации проекта технического сотрудничества и укрепления потенциала.

25. Обеспечение ответственности стран, проходящих обзор, за его проведение имеет важнейшее значение для устойчивости этого процесса. Во многих странах экспертные обзоры способствуют более глубокому пониманию и признанию заинтересованными сторонами роли политики по защите прав потребителей в экономическом развитии. Поскольку защита прав потребителей по определению предполагает активное участие нескольких государственных органов и частных организаций, важно обеспечить взаимодействие, участие и диалог среди всех заинтересованных сторон на протяжении всего этого процесса. Это важный элемент обеспечения практического воздействия результатов экспертного обзора.

В. Эффективность результатов

26. ЮНКТАД имеет более чем 11-летний опыт в содействии проведению добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области конкуренции, что позволяет оценить эффективность их результатов и может быть полезным при разработке добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области защиты прав потребителей. Согласившись поделиться своей работой с другими, страна, предложившая себя в качестве кандидата для экспертного обзора, содействует объективной и активной самооценке, которая помогает выявить сильные и слабые стороны в формате, предусматривающем внешнее участие и одновременно исключаящем создание атмосферы пристрастности или враждебности. Открытый характер проводимых консультаций способствует транспарентности, повышает доверие заинтересованных сторон и служит признаком открытости, а не закрытости. Акцент на обмене опытом на этапе оценки означает, что орган, по которому проводится обзор, и другие участники могут получить пользу от прямого диалога. Консультации и поддержка позволяют устранить недостатки экономически эффективным образом вместе с дополнительным преимуществом совместного обучения.

27. Значительный опыт ЮНКТАД в вопросах торговли, защиты прав потребителей, конкуренции и политики в области развития играет позитивную роль в освещении проблем защиты прав потребителей в рамках более широкого политического контекста. Это особенно важно, когда законодательные изменения в области защиты прав потребителей оказывают воздействие на другие области политики, поскольку органу по защите прав потребителей может понадобиться отстаивать необходимость реформ перед другими ветвями власти.

28. Одним из успешных аспектов экспертных обзоров стало оказание ЮНКТАД помощи проходящим обзор странам в деле осуществления рекомендаций экспертных обзоров при наличии такой необходимости. В рамках последующих мер по итогам экспертного обзора ЮНКТАД работает над проектом по наращиванию потенциала. Например, после проведения экспертного обзора по законодательству и политике в области конкуренции в Зимбабве в период с июня 2014 года по сентябрь 2016 года был реализован проект по наращиванию потенциала⁵. Этот проект финансировался Европейским союзом и в значительной мере способствовал повышению осведомленности о конкуренции и ее благах в Зимбабве среди правительственных учреждений, парламентариев, деловых кругов, университетов и потребителей. Кроме того, он позволил укрепить

⁵ UNCTAD, 2012, *Voluntary Peer Review of Competition Law and Policy: A Tripartite Report on the United Republic of Tanzania – Zambia – Zimbabwe* (New York and Geneva, United Nations publication).

правоприменительный потенциал судебных органов, должностных лиц и членов комиссий по вопросам конкуренции.

29. Другим позитивным фактором экспертного обзора является его влияние на международное сотрудничество. Этот процесс позволяет стране, проходящей обзор, участвовать в международных отношениях не только с экспертами, но и со всеми делегатами, принимающими участие в работе соответствующей сессии Межправительственной группы экспертов. Это уникальная возможность для всех официальных заинтересованных сторон в рамках процесса экспертного обзора, включая органы по защите прав потребителей, постоянные представительства при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве и партнеров по развитию, для взаимодействия и мобилизации ресурсов в целях удовлетворения имеющихся потребностей.

30. Экспертные обзоры заметно активизируют международное сотрудничество между органами, ставшими объектами обзора, и партнерами по развитию. Рост интереса со стороны партнеров по развитию к участию в совместном финансировании экспертных обзоров и оказанию иного содействия, в том числе посредством привлечения экспертов к работе по выполнению сформулированных ими рекомендаций, является еще одним доказательством продуктивности проведенных экспертных обзоров.

31. ЮНКТАД организовала многочисленные учебные мероприятия для должностных лиц на местах, проекты регионального и субрегионального сотрудничества и семинары для сотрудников учреждений, включая обсуждения за круглым столом по вопросам, касающимся рекомендаций экспертных обзоров. В ходе организации таких семинаров ЮНКТАД тесно сотрудничает с национальными учреждениями и заинтересованными сторонами, которые обладают наиболее подходящим опытом в этой области. Важным компонентом деятельности по укреплению потенциала являются также ознакомительные поездки. Они дают возможность занимающимся вопросами конкуренции органам наладить взаимовыгодный обмен мнениями о передовой практике, а органам из развивающихся стран – глубже ознакомиться с вопросами разработки политики и обеспечения соблюдения.

32. По данным проведенной в 2015 году внешней оценки экспертных обзоров законодательства и политики в области конкуренции, обзоры были успешными во многих отношениях, включая, в частности, представление продуманных и практических рекомендаций с четкой дорожной картой для членов; расширение возможностей и повышение эффективности работы учреждений; повышение осведомленности среди других национальных и международных заинтересованных сторон⁶. Опрошенные органы в целом признали, что процесс экспертных обзоров сам по себе способствовал и продолжает способствовать укреплению потенциала органов для выполнения их мандатов, углубляя понимание сильных и слабых сторон национального законодательства и политики в области конкуренции и механизма их осуществления. По мнению большинства стран, последующая деятельность по итогам экспертных обзоров – укрепление потенциала и техническая помощь – представляет собой одну из наиболее сильных сторон этого процесса. Касаясь качества помощи, органы отмечали,

⁶ UNCTAD, 2015, *External Evaluation of UNCTAD Peer Reviews on Competition Policy* (New York and Geneva, United Nations publication). В 2005 году Комиссия по добросовестной торговле Ямайки и Комиссия по монополиям и ценам Кении стали первыми учреждениями, в которых был проведен процесс экспертного обзора. С тех пор были проведены следующие обзоры законодательства и политики в области конкуренции: Тунис (2006 год); Западноафриканский экономический и валютный союз (2007 год); Коста-Рика (2008 год); Индонезия (2009 год); Армения (2010 год); Сербия (2011 год); Монголия (2012 год); трехсторонний обзор Объединенной Республики Танзания, Замбии и Зимбабве (2012 год); Никарагуа (2013 год); Пакистан (2013 год); Украина (2013 год); Намибия (2014 год); Филиппины (2014 год); Сейшельские Острова (2014 год); Албания (2015 год), двусторонний обзор Фиджи и Папуа-Новой Гвинеи (2015 год); Уругвай (2016 год).

что одна из главных причин обращений стран к ЮНКТАД с просьбами о проведении экспертных обзоров их законодательства и политики заключается в глубине и качестве таких обзоров в целом, которые имеют для них большое значение. Соответствующие доклады были использованы при внесении поправок в законодательство, проведении информационно-пропагандистских мероприятий и создании новых учебных программ для сотрудников. Все без исключения опрошенные органы указали на то, что одна из главных причин их согласия на проведение экспертного обзора заключается в том, что участники таких обзоров могут рассчитывать на значительную техническую помощь.

33. Экспертные обзоры помогают лучше осознать необходимость организации учебных мероприятий и деятельности по укреплению потенциала для других заинтересованных сторон, таких как судебные органы, занимающиеся нарушениями законодательства в области конкуренции, министерства, частные юридические компании, научные учреждения и высшие учебные заведения, журналисты и сотрудники СМИ. Дающие толчок подобной деятельности доклады по итогам экспертных обзоров уже помогли организовать такие мероприятия для некоторых из этих заинтересованных сторон.

34. Таким образом, опыт ЮНКТАД в проведении добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области конкуренции и его признание другими сторонами играют важную роль в проведении добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области защиты прав потребителей. Это также актуально в отношении той методологии, которую планируется использовать.

II. Методология

35. В Руководящем принципе 97 с) Межправительственной группе экспертов по законодательству и политике в области защиты прав потребителей предлагается проводить добровольные экспертные обзоры политики защиты прав потребителей государств-членов, проводимой органами по защите прав потребителей. В нижеследующих разделах изложена предлагаемая методология добровольных экспертных обзоров в области защиты прав потребителей, разработанная на основе уроков, извлеченных из опыта проведения ЮНКТАД добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области конкуренции, и с учетом особенностей законодательства и политики в области защиты прав потребителей, в частности в вопросах критериев отбора, экспертов, процесса проведения экспертного обзора, охвата экспертных обзоров и их финансирования.

A. Критерии отбора

36. Экспертные обзоры носят добровольный характер, и заинтересованным органам по защите прав потребителей предлагается направлять заявки через свои соответствующие постоянные представительства при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве. Кандидаты будут оцениваться по следующим критериям:

- a) опыт: число лет проведения политики в области защиты прав потребителей;
- b) актуальность: возможности для совершенствования, корректировки и реформ политики;
- c) устойчивость: наличие необходимых возможностей для выполнения и мониторинга осуществления рекомендаций экспертного обзора и, в соответствующих случаях, последующего проекта технического сотрудничества.

В. Эксперты

37. ЮНКТАД подбирает и привлекает экспертов в состав группы по проведению экспертного обзора, обычно состоящей из трех, а иногда – четырех–пяти членов. Эта группа, в состав которой входят представители органов по защите прав потребителей государства-члена, отвечает за проведение консультаций и обзор выводов и рекомендаций, содержащихся в докладе по итогам экспертного обзора. Участие экспертов с равными способностями, положением, рангом или авторитетом от государств-членов на различном уровне позволяет наладить взаимодействие коллег, которые разделяют общий интерес к соответствующим вопросам, и получить дополнительный ценный вклад в процесс обзора. ЮНКТАД оказывает секретариатскую и техническую поддержку в организации заседания, посвященного экспертному обзору, в ходе сессий Межправительственной группы экспертов и, когда это применимо, в разработке «дорожных карт» по осуществлению.

С. Процесс

38. Во вставке 1 показаны различные мероприятия и приблизительные сроки каждого этапа процесса экспертного обзора. Экспертные обзоры начинаются с консультаций, а их кульминация – подробный проект доклада, который готовится одним или несколькими независимыми международными консультантами. Страна, проходящая обзор, имеет возможность изучить этот доклад для устранения фактических ошибок до его завершения.

39. Второй этап – оценка, которая представляет собой официальный интерактивный обмен между группой экспертов и страной, по которой проводится обзор, на основе выводов, содержащихся в докладе. Роль экспертов носит консультативный характер и нацелена на содействие органу, проходящему обзор, в устранении недостатков и выработке решений проблем. Во время интерактивного обсуждения на одной из сессий Межправительственной группы экспертов сотрудники органа, проходящего обзор, имеют возможность уточнить выводы и рекомендации, содержащиеся в докладе. Кроме того, другие государства-члены могут задавать вопросы и представлять дополнительную информацию по вопросам, вытекающим из доклада, на основе их собственного опыта. В ходе консультаций и оценки определяются сильные и слабые стороны механизма, созданного в стране, и выявление сильных сторон способствует общему выявлению передового опыта и обмену им между государствами-членами. Этап оценки завершается обсуждением пути продвижения вперед и рассмотрением сильных сторон и областей и вопросов для возможного улучшения.

40. Следующим за оценкой этапом является выявление областей и направлений, где можно добиться прогресса. На основе результатов этой работы и в случае необходимости ЮНКТАД подготавливает предложение по проекту технического сотрудничества и укрепления потенциала для рассмотрения соответствующей страной и потенциальными партнерами в области развития. Тем самым ЮНКТАД вносит вклад в укрепление потенциала национальных органов, необходимого для осуществления ими своих мандатов и выполнения ими своих функций.

41. Еще один важный этап работы ЮНКТАД связан с распространением результатов экспертного обзора в той стране, где он был проведен. Заключительный доклад о результатах оценки публикуется ЮНКТАД в печатном виде и размещается в Интернете. В целях максимального использования пропагандистского потенциала результатов и рекомендаций ЮНКТАД и страна, прошедшая обзор, организуют информационные мероприятия для заинтересованных сторон на национальном уровне, в частности для представителей исполнительной, законодательной и судебной власти, отраслевых регулирующих органов, предприятий, ассоциаций потребителей, научных кругов и средств массовой информации.

Вставка 1			
Процесс экспертного обзора			
<i>Этап</i>	<i>Мероприятия</i>	<i>Продолжительность</i>	<i>Результат</i>
Консультации	Выявление и привлечение независимого(ых) консультанта(ов)	До шести месяцев	Доклад по результатам обзора
	Подготовка графика бесед и проведение поездки в страну для сбора информации		
	Подготовка проекта доклада и его направление органу, по которому проводится обзор, для исправления фактических ошибок		
	Завершение доклада		
Оценка	Составление группы экспертов	Два месяца	Проектное предложение Доклад о результатах обсуждения
	Подготовка предложения по проекту наращивания потенциала		
	Проведение официальной интерактивной оценки		
	Представление предложения по проекту		
После оценки	Распространение информации о выводах экспертного обзора среди всех соответствующих заинтересованных сторон в стране, прошедшей обзор	Варьирует	Доклад по проекту
	Завершение разработки предложения по проекту наращивания потенциала		
	Привлечение финансирования		
	Реализация рекомендаций экспертного обзора		

D. Сфера охвата

42. На своей первой сессии Межправительственная группа экспертов обсудила сферу охвата добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области защиты прав потребителей⁷. Делегаты согласились с тем, что основой для экспертных обзоров должны служить Руководящие принципы для защиты интересов потребителей. Хотя некоторые делегаты высказались за глобальный подход к проведению экспертных обзоров, охватывающий все области, содержащиеся в этих руководящих принципах, другие делегаты заявили, что для некоторых стран такая работа может оказаться непосильной. Руководящие принципы для защиты интересов потребителей содержат рекомендации, охватывающие большинство аспектов государственной политики, связанных с защитой прав потребителей. Хотя они применимы ко всем государствам-членам, особенности их осуществления могут различаться в зависимости от социаль-

⁷ TD/B/C.I/CPLP/4.

ных, экономических и политических потребностей каждой страны. Поскольку универсального способа осуществления руководящих принципов не существует, не может быть и универсальной для всех сферы охвата экспертных обзоров, и при определении сферы охвата конкретного экспертного обзора необходимо проявлять существенную гибкость.

43. Наиболее эффективный и действенный способ обеспечения соответствия сферы охвата экспертного обзора конкретной страны ее потребностям и ожиданиям заключается в том, чтобы позволить правительству взять на себя ведущую роль в определении тех областей и учреждений, которые должны быть охвачены экспертным обзором, и широты проводимого анализа. В частности, страна, направляющая просьбу о проведении экспертного обзора, должна определить правовые рамки, органы и секторы и виды деятельности, которые будут охвачены обзором. Такая лидирующая роль обеспечит также национальную ответственность и устойчивость этого процесса и его долгосрочное воздействие.

Е. Финансирование

44. Средства, необходимые для проведения добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области защиты прав потребителей, включают расходы на миссию по установлению фактов длительностью не менее пяти рабочих дней в зависимости от охватываемых учреждений (путевые расходы и размещение международного консультанта и других участников миссии), вознаграждение международного(ых) консультанта(ов), подготавливающего(их) проект доклада об экспертном обзоре (оплата труда), и расходы, связанные с участием ключевых представителей в соответствующей сессии Межправительственной группы экспертов (путевые расходы и размещение в Женеве), а также с распространением результатов в стране, прошедшей обзор (аренда помещений для мероприятий по распространению информации). Итоговые расходы составляют примерно 30 000–40 000 долл. США, хотя предполагаемый бюджет зависит от сферы охвата обзора.

45. В случае необходимости на основе рекомендаций экспертного обзора ЮНКТАД разрабатывает и готовит предложение по проекту технического сотрудничества и наращивания потенциала. Расходы на такие последующие проекты колеблются в пределах от 400 000 до 600 000 долл. США в зависимости от участвующих в них сторон и характера и сферы охвата рекомендаций, вынесенных по итогам экспертного обзора.

46. В настоящее время в регулярном бюджете ЮНКТАД отсутствуют средства для удовлетворения просьб о проведении экспертных обзоров или последующих проектов по техническому сотрудничеству и укреплению потенциала. Поэтому необходима мобилизация средств либо страны, проходящей обзор, либо специальных партнеров в области развития на национальном, региональном или международном уровнях.

47. Опыт ЮНКТАД, связанный с проведением добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области конкуренции, свидетельствует о том, что национальные власти зачастую в состоянии мобилизовать достаточные средства для покрытия расходов на проведение экспертных обзоров, особенно в том случае, если при подготовке такого запроса они смогут заручиться политической поддержкой на высоком уровне. В ходе процесса экспертного обзора, особенно после соответствующей сессии Межправительственной группы экспертов, партнерам по развитию легче оказать содействие в осуществлении рекомендаций экспертного обзора (см. вставку 2).

Вставка 2**Сотрудничество с партнерами по развитию в деле осуществления рекомендаций экспертного обзора**

Опыт ЮНКТАД, связанный с проведением экспертных обзоров по вопросам законодательства и политики в области конкуренции, демонстрирует возможность укрепления сотрудничества с партнерами по развитию и обеспечения их участия в финансировании, в частности на этапе последующей деятельности по итогам экспертного обзора. Это сотрудничество осуществляется в различных формах, в том числе в виде участия в финансировании реализации рекомендованных мер либо в виде добровольного участия экспертов из других стран в подготовке доклада по итогам экспертного обзора или участия в качестве специалистов в рабочих совещаниях, семинарах и учебных программах, организованных в соответствии с рекомендациями, вынесенными по итогам экспертного обзора.

В этом контексте некоторые известные международные эксперты предложили свои услуги на безвозмездной основе и участвовали в подготовке докладов по итогам экспертных обзоров, обсуждениях в рамках экспертных групп или в рабочих совещаниях и учебных семинарах. Например, Государственный секретариат Швейцарии по экономическим вопросам финансировал часть последующей деятельности для Индонезии и Сербии, Германское агентство международного сотрудничества участвовало в финансировании добровольных экспертных обзоров по Армении и Индонезии, а Турецкое агентство международного сотрудничества и развития внесло вклад в проведение добровольного экспертного обзора по Монголии и предоставило дополнительную техническую помощь Управлению по добросовестной конкуренции и защите прав потребителей в виде учебных семинаров и ознакомительных поездок. Совсем недавно Японское агентство по международному сотрудничеству оказало помощь Управлению по добросовестной конкуренции и защите прав потребителей Монголии в осуществлении рекомендаций экспертного обзора – еще одно свидетельство того, что экспертные обзоры могут создавать возможности для сотрудничества между государственными органами и партнерами по развитию.

III. Формы проведения

48. Делегаты на первой сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области защиты прав потребителей дали руководящие указания в отношении наилучших способов осуществления добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области защиты прав потребителей и обсудили возможные формы их проведения, которые могли бы в значительной мере способствовать цели взаимного обучения и обзора политики (см. вставку 3). В частности, речь идет о проведении самооценки на национальном уровне и о двусторонних и трехсторонних экспертных обзорах, которые могут предшествовать экспертному обзору или дополнять и подкреплять его.

Вставка 3**Формы проведения добровольных экспертных обзоров**

Существуют различные возможные формы проведения добровольных экспертных обзоров. Так, в 2012 году ЮНКТАД впервые провела трехсторонний экспертный обзор по вопросам законодательства и политики в области конкуренции в трех соседних странах – Замбии, Зимбабве и Объединенной Республике Танзания, используя иную, более сложную методологию. В ходе этого экспертного обзора страны вместо самооценки оценивали деятельность друг друга (каждый орган анализировал состояние дел в одной из двух соседних

стран). Он был дополнен сравнительным докладом независимого эксперта. Цели новой методологии заключались в том, чтобы глубже изучить состояние жизненно важных систем и, кроме того, найти возможности для синергизма и решения проблем одновременно для нескольких режимов конкуренции, связанных географической близостью и торгово-экономическими отношениями.

В 2014 году ЮНКТАД ввела новый уровень тщательности анализа при проведении экспертного обзора режимов конкуренции в Папуа-Новой Гвинее и Фиджи. В процессе этого совместного экспертного обзора двух соседних стран, имеющих тесные торговые и экономические связи, было проведено три различных анализа. Во-первых, каждый орган самостоятельно оценил состояние своей системы. Во-вторых, были проведены взаимные оценки. В-третьих, два независимых эксперта провели окончательную оценку этих двух стран. Такая методология позволила оценить состояние национальных систем с трех точек зрения и четче выделить те элементы режима конкуренции обеих стран, которые нуждаются в корректировке или совершенствовании.

49. Процесс самооценки является добровольным. Страна, проводящая самооценку, принимает решение о ее содержании и сфере охвата, используя в качестве рамок все или некоторые руководящие принципы для защиты интересов потребителей. Заинтересованные страны могут проводить самооценку самостоятельно или при содействии секретариата ЮНКТАД. Используемая при этом методология может напоминать методологию добровольных экспертных обзоров, если страна, проходящая обзор, считает ее применимой. Межправительственная группа экспертов может разработать стандартную процедуру самооценки с возможностями для национальной корректировки, которая может предшествовать потенциальным экспертным обзорам.

50. Стремясь к постоянному совершенствованию процедур экспертных обзоров, ЮНКТАД намерена создать такие гибкие механизмы, которые можно будет адаптировать к условиям каждой конкретной страны, добровольно предложившей провести оценку национальной или региональной системы. Цель заключается в том, чтобы выявить сильные и слабые стороны каждого режима, эффективно и результативно воздействовать на защиту прав потребителей благодаря существенному улучшению нормативно-правовой базы и практических возможностей осуществления у соответствующих органов государств-членов.

IV. Вопросы для обсуждения

51. Делегаты на второй сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области защиты интересов потребителей, возможно, решат рассмотреть следующие вопросы для обсуждения:

а) Следует ли рассмотреть какие-либо варианты совершенствования процесса осуществления рамок добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области защиты прав потребителей?

б) Какой должна быть сфера охвата и методология проведения самооценки по вопросам законодательства и политики в области защиты прав потребителей? Должна ли она быть частью процесса экспертного обзора или проводится отдельно от него?

Приложение

Рамки оценки результатов и план работы по проведению добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области защиты прав потребителей

Рамки оценки результатов

<i>Мероприятия</i>	<i>Итоги (краткосрочная перспектива)</i>	<i>Результаты (среднесрочная перспектива)</i>	<i>Последствия (долгосрочная перспектива)</i>	<i>Цели в области устойчивого развития: задачи, на которые следует обратить внимание</i>
<p>• Проведение в случае необходимости самооценки по вопросам законодательства и политики в области защиты прав потребителей</p> <p>• Координация добровольного экспертного обзора законодательства и политики в области защиты прав потребителей</p> <p>• При необходимости, обзор и пересмотр национального закона о защите прав потребителей и секторальных или тематических законодательных норм, включая подзаконные акты и/или имплементирующие нормы законодательства (например, относящиеся к конкретным аспектам обеспечения соблюдения положений о защите прав потребителей)</p>	<p>• Доклад по итогам экспертного обзора, включая выводы и рекомендации относительно путей совершенствования режима защиты прав потребителей</p> <p>• Пересмотренный закон о защите прав потребителей и секторальных или тематических законодательных норм в качестве подзаконных актов и/или имплементирующего законодательства, а также рамки политики по защите прав потребителей, которые должны быть приняты парламентом и секторальными регулирующими органами</p> <p>• Институциональные рамки</p> <p>• Повышение квалификации персонала органа по защите прав потребителей, судей и членов потребительских организаций</p>	<p>• Эффективное применение законодательства о защите прав потребителей</p> <p>• Укрепление политических и законодательных рамок обеспечения применения политики и законодательства в области защиты прав потребителей</p> <p>• Укрепление институциональных рамок, координации между различными государственными и частными органами (если это применимо), повышение эффективности органа по защите прав потребителей</p> <p>• Упрочение культуры защиты прав потребителей</p>	<p>• Повышение благосостояния потребителей, повышение конкурентоспособности развивающихся и наименее развитых стран и стран с переходной экономикой, укрепление рационального потребления</p>	<p>• 8.3: Содействовать проведению ориентированной на развитие политики, которая способствует производительной деятельности, созданию достойных рабочих мест, предпринимательству, творчеству и инновационной деятельности, и поощрять официальное признание и развитие микро-, малых и средних предприятий, в том числе посредством предоставления им доступа к финансовым услугам</p> <p>• 12.1: Осуществлять Десятилетнюю стратегию действий по переходу к использованию рациональных моделей потребления и производства с участием всех стран,</p>

Описание

<i>Мероприятия</i>	<i>Итоги (краткосрочная перспектива)</i>	<i>Результаты (среднесрочная перспектива)</i>	<i>Последствия (долгосрочная перспектива)</i>	<i>Цели в области устойчивого развития: задачи, на которые следует обратить внимание</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Оценка политических рамок защиты прав потребителей • Оценка институциональных рамок в консультации с органом по защите прав потребителей и другими органами, если это применимо • Подготовка и проведение профессиональной подготовки сотрудников органа по защите прав потребителей, судебных органов и потребительских организаций • Разъяснение преимуществ законодательства и политики в области защиты прав потребителей и реформирования режима защиты прав потребителей среди государственных должностных лиц, парламентариев, представителей секторальных регулирующих органов, научных учреждений, деловых кругов, учреждений по вопросам конкуренции, специалистов-практиков и судей путем распространения информации о результатах экспертного обзора 	<p>в вопросах обеспечения соблюдения законодательства о защите прав потребителей</p> <ul style="list-style-type: none"> • Более четкое понимание всеми заинтересованными сторонами важности защиты прав потребителей для экономического развития, благосостояния населения и делового климата 			<p>причем первыми к ней должны приступить развитые страны, и с учетом развития и потенциала развивающихся стран</p> <p>Косвенно затрагиваются цели в области устойчивого развития: 9, 10, 16 и 17</p> <p>Задачи:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 8.3.1: Доля неформальной занятости в несельскохозяйственных секторах в разбивке по полу • 12.1.1: Число стран, имеющих национальный план действий по переходу к рациональным моделям потребления и производства или включивших рациональное потребление и производство в качестве приоритета или задачи в национальную стратегию

	<i>Мероприятия</i>	<i>Итоги (краткосрочная перспектива)</i>	<i>Результаты (среднесрочная перспектива)</i>	<i>Последствия (долгосрочная перспектива)</i>	<i>Цели в области устойчивого развития: задачи, на которые следует обратить внимание</i>
<i>Основные предпосылки</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Сотрудничество между национальными партнерами • Национальное участие в проекте • Выделение сотрудников органа по защите прав потребителей для оказания помощи ЮНКТАД • Наличие требуемых квалифицированных международных и местных консультантов • Готовность участников к восприятию новых идей или вопросов в законодательстве и политике в области защиты прав потребителей 	<ul style="list-style-type: none"> • Согласие органа по защите прав потребителей с выводами и рекомендациями • Наличие ресурсов для выполнения рекомендаций • Поддержка изменений со стороны законодательного органа • Достаточно длительное пребывание квалифицированных работников и руководителей высшего звена на своих постах, что позволит осуществить изменения 	<ul style="list-style-type: none"> • Наличие политической воли для выполнения рекомендаций • Готовность общества к восприятию культуры защиты прав потребителей 	<ul style="list-style-type: none"> • Стабильная и благоприятная политическая обстановка • Экономическая и торговая политика, способствующая доступу новых компаний на рынок 	
<i>Показатели прогресса</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Процент запланированных мероприятий, завершенных в установленные сроки и в рамках бюджета • Ежемесячные и ежеквартальные показатели осуществления • Число лиц, прошедших подготовку (в разбивке по типу, уровню, полу и стране) • Количество и тип используемых инструментов информационно-пропагандистской деятельности (например, радио и телевидение) в разбивке по странам 	<ul style="list-style-type: none"> • Процентная доля лиц, прошедших подготовку и указавших, что их «понимание законодательства и политики в области защиты прав потребителей улучшилось» благодаря помощи ЮНКТАД • Число стран-получателей помощи, которые провели информационные совещания для сотрудников директивных органов и широкой общественности, посвященные преимуществам законодательства и политики в области защиты прав потребителей 	<ul style="list-style-type: none"> • Процентная доля рекомендаций экспертного обзора, выполненных спустя пять лет после публикации доклада • Принятие пересмотренных и/или новых законов, норм регулирования и/или директив • Внесение рекомендуемых изменений в структуру органа по защите прав потребителей или системы защиты прав потребителей 	<ul style="list-style-type: none"> • Индекс глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (динамика за 10 лет после осуществления проекта) • Доклады о достижении целей в области устойчивого развития 	

План работы по основным мероприятиям

Добровольный экспертный обзор законодательства и политики в области защиты прав потребителей проводится в течение 12–18 месяцев, а последующая программа по укреплению потенциала в целях осуществления рекомендаций обычно занимает не менее двух лет. Мероприятия 9–14 подготавливаются на основе рекомендаций экспертного обзора и потребностей страны, прошедшей обзор, и поэтому могут различаться в зависимости от страны.

Ниже перечислены основные мероприятия последующей программы по укреплению потенциала:

1. Организация миссии по установлению фактов для сбора данных и информации (может включать проведение соответствующим государством-членом предварительной самооценки).
2. Определение коллегии экспертов.
3. Подготовка проекта доклада и рекомендаций по итогам экспертного обзора.
4. Проведение обсуждения «за круглым столом» по теме экспертного обзора и представление доклада (в печатном и электронном виде) и рекомендаций на сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области защиты прав потребителей.
5. Разработка проекта по укреплению потенциала в целях осуществления рекомендаций экспертного обзора.
6. Представление проекта технической помощи потенциальным донорам на сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области защиты прав потребителей.
7. Распространение выводов и рекомендаций экспертного обзора в ходе семинара(ов) в стране, прошедшей обзор.
8. Проведение информационно-просветительского семинара после распространения выводов экспертного обзора, включая распространение печатных экземпляров доклада.
9. Пересмотр соответствующих рамок политики в области защиты прав потребителей.
10. Пересмотр законодательства в области защиты прав потребителей (горизонтального, секторального и тематического).
11. Подготовка проектов подзаконных актов и/или имплементирующего законодательства (нормы регулирования и директивы).
12. Развитие институциональных рамок под руководством органа по защите прав потребителей.
13. Организация учебных семинаров по вопросам обеспечения соблюдения законодательства в области защиты прав потребителей для сотрудников судебных органов, органа по защите прав потребителей и потребительских организаций.
14. Организация информационно-пропагандистских семинаров, посвященных преимуществам законодательства и политики в области защиты прав потребителей для государственных должностных лиц, судей, парламентариев, секторальных регулирующих органов, научных учреждений, деловых кругов и специалистов-практиков.